Ministère des affaires indiennes et du Nord canadien
Services ministériels
Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne

Préparé par :

J. Phillip Nicholson Policy and Management Consultants Inc.,
la Direction générale des communications
et la
Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne,
Ministère des affaires indiennes et du Nord canadien

Examen de la fonction de communication

Projet 97/22
Octobre 1999

101-01653/

Table des matières

Page

Résumé i

Partie 1 - Introduction 1
Objet du rapport 1
Objectifs et portée de l'examen 1

Partie 2 - Approche et méthodologie 3
Approche 3
Méthodologie 3

Partie 3 - Environnement de la communication 7
L'environnement de la fonction de communication 7
La fonction de communication 9
L'organisation de la communication 10
Les mandats et structures 11
Secteurs d'activité 13

Partie 4 - Principales constatations et recommandations 16
Orientation stratégique 16
Mandat et secteurs d'activité 25
Relations professionnelles 31
Compétences, instruments et capacités du personnel 43
Systèmes et procédures 47
Organisation et ressources 51

Annexes
Mandat
Plan d'action

Résumé

Contexte

La fonction de communication au Ministère est mise en oeuvre dans un environnement en évolution constante, caractérisé par l'agitation politique. Ces dernières années, on a observé des changements importants dans les relations du gouvernement avec les peuples autochtones et les résidents du Nord, ainsi que dans les activités et le mandat du Ministère et dans les rapports que ce dernier entretient avec les autres ministères fédéraux et ordres de gouvernement. La responsabilisation sur le plan budgétaire, les compressions et restructurations ainsi que le renouvellement de la fonction publique ont aussi apporté des défis d'envergure dans le contexte de la fonction de communication.

La réponse du gouvernement fédéral à la Commission royale sur les peuples autochtones, énoncée dans *Rassembler nos forces : Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*, définit le cadre actuel des relations entre le gouvernement fédéral et les Autochtones. Plusieurs autres ministères entretiennent également des rapports avec les peuples autochtones (Santé Canada, Patrimoine canadien, Développement des ressources humaines Canada, Ressources naturelles, Justice, Solliciteur général, Finances, Revenu Canada, Pêches et Océans, Environnement, Bureau du Conseil privé et Bureau de l'Interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits, par exemple).

En outre, le caractère très varié des aspirations et de la situation des Premières Nations et des Inuits dans les différentes régions du Canada contribue à créer un environnement très complexe en matière de communications, ce qui rend extrêmement difficile l'élaboration d'une position ministérielle et gouvernementale uniforme à l'échelle du Canada.

En ce qui concerne la politique du Nord, la situation est également complexe, et elle évolue rapidement. Le fractionnement des Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.) et la création du Nunavut ont transformé la carte géopolitique du Canada. La transition entraînera une période de relative incertitude, tout en apportant de très intéressantes innovations et de nombreux défis nouveaux en matière de communications. On reconnaît de mieux en mieux le besoin, pour le Canada, de mieux définir ses politiques tant nationales qu'internationales à l'égard du Nord.

Compte tenu de tout ce qui précède, les activités de communications au Ministère des affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) ne peuvent manifestement se limiter à diffuser de l'information et des messages de façon efficace. Elles doivent englober une écoute active, un dialogue constructif ainsi que des échanges proactifs respectueux des principes fondamentaux d'ouverture, de transparence, de partenariat et de respect mutuel.

Chacun de ces facteurs serait suffisamment important à lui seul pour justifier un examen de la fonction de communication. La combinaison de ces facteurs fournit toutefois un motif impérieux de procéder à un examen approfondi visant à garantir que la fonction de communication est mise en oeuvre de la façon la plus efficace et la plus efficiente possible dans l'ensemble du Ministère.

Dans le cadre de l'examen, la fonction de communication a été définie conformément à la description qu'en donne le Manuel du Conseil du Trésor : « La communication est l'activité de gestion par laquelle on veille à ce que la population soit informée des politiques, des programmes et des services gouvernementaux, et à ce que ses préoccupations et intérêts soient pris en considération dans la formulation et la mise en oeuvre des politiques et des programmes de l'État ».

Au MAINC, l'Administration centrale et les bureaux régionaux se partagent la responsabilité de gérer la fonction de communication. À l'Administration centrale, la Direction générale des communications exerce ses activités sous l'autorité d'un directeur général qui relève du sous-ministre adjoint, Politiques et Orientation stratégique. Le directeur général fournit une orientation fonctionnelle aux régions.

Dans les régions, la fonction de communication relève le plus souvent d'un directeur des Services exécutifs dont le personnel inclut, outre les employés affectés aux services exécutifs, une équipe des communications comptant parfois trois ou quatre, et dans certains cas jusqu'à 12 employés, dirigés par un gestionnaire principal des communications.

Objectif, portée et méthodologie

Le Comité ministériel de la vérification et de l'évaluation a approuvé le mandat de l'équipe d'examen en octobre 1997. Il a été convenu dès le début que l'examen serait réalisé conjointement par la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne (DGÉVI) et la Direction générale des communications (DGC).

L'examen avait pour but de répondre à un certain nombre de questions, y compris les questions clés suivantes :

- Quelle est la structure actuelle de la fonction des communications ministérielles à l'Administration centrale et dans les régions?
- Quelle est la situation actuelle à la Direction générale des communications et dans les régions?
- La Direction générale des communications et les régions sont-elles en position de relever les défis posés par la réorientation majeure de la culture de gestion du MAINC (transfert des responsabilités, partenariat, Renouvellement de la fonction publique, initiative de leadership, gestion du risque)?
- Comment pourrait-on mieux outiller la Direction générale des communications et les régions pour faire face aux nombreux défis qui se présentent à elles?

- Devrait-on apporter des améliorations structurelles pour permettre à la Direction générale des communications et aux régions de répondre et réagir de manière plus efficace aux besoins actuels et pour se préparer à répondre aux besoins futurs prévus?

L'examen de la fonction de communication visait à améliorer la compréhension des besoins actuels et nouveaux et de l'environnement d'exécution de la fonction. Il englobait toutes les activités de communications, soit plus précisément les activités de l'Administration centrale et de tous les services régionaux de communications, dont ceux de Pétrole et Gaz des Indiens du Canada (PGIC), du Bureau fédéral de négociation des traités (BFNT) et du Bureau du Nunavut. L'examen portait entre autres choses sur les relations qui existent entre, d'une part, les fonctionnaires des communications et le personnel des politiques et programmes et, d'autre part, les divers clients, partenaires et interlocuteurs concernés.

L'examen a été réalisé par une équipe multidisciplinaire formée d'experts-conseils principaux. Au nombre de ces derniers figuraient des spécialistes dans les domaines des communications, de l'administration publique, de l'administration des affaires, de la planification des politiques, de l'évaluation, des études de marché dans le domaine social, de l'économie, de la sociologie et de la politique.

Les entrevues individuelles et les réunions de groupes de discussion ont constitué les principales sources d'information. Au Ministère, les entrevues ont eu lieu à l'Administration centrale et dans les régions, auprès de cadres supérieurs, de gestionnaires et d'employés du secteur des communications ainsi que d'autres gestionnaires et employés. Des entrevues ont aussi eu lieu à l'extérieur du Ministère, cette fois auprès de gestionnaires d'organismes centraux et d'autres ministères ainsi que de représentants de groupes et médias autochtones et de médias non autochtones. En tout, l'équipe d'examen a interviewé environ 200 personnes, individuellement ou en groupe. Le travail sur le terrain s'est fait dans la période de mai à septembre 1998. Il y a eu des visites dans toutes les régions.

Évaluation générale

Il faudrait adopter une orientation stratégique générale qui ferait autorité et serait assortie d'objectifs clairs. Un renforcement de l'orientation s'impose pour garantir une mise en oeuvre plus efficace de la fonction de communication au Ministère. Cette lacune est à l'origine d'un certain nombre d'obstacles à une fonction de communication efficace. En outre, on observe un certain déséquilibre entre les secteurs d'activité, de même qu'un besoin de clarifier les engagements et attentes à l'égard des clients et des partenaires. Un aspect positif est le fait que la direction et le personnel des communications sont considérés comme compétents, dévoués et ayant un bon engagement à l'égard de l'organisation.

Principales constatations de l'examen

Orientation stratégique

Le Ministère devrait se donner une orientation stratégique plus vigoureuse à l'égard de la fonction de communication. Rares sont les indices permettant d'affirmer que le Ministère met en oeuvre un processus suivi, dirigé par des cadres supérieurs et bien compris du personnel et des partenaires, pour la détermination et l'établissement des objectifs en matière de communications. L'absence d'objectifs clairs, globaux et faisant autorité (fondement d'une orientation stratégique) est à l'origine de bon nombre des obstacles à l'exécution d'une fonction de communication efficace au Ministère.

La Direction générale et les sections régionales des communications ont tendance à répondre, un peu à l'aveuglette, aux nombreuses demandes de services qui leur sont adressées par de multiples intervenants. Elles fonctionnent suivant une approche de gestion de crises, ce qui est essentiellement attribuable à l'absence d'orientation stratégique claire. Lorsqu'elles interviennent dans de telles situations de crise, elles mobilisent d'imposantes ressources à des fins parfois sans rapport avec les buts et objectifs déjà convenus. Il est impossible de maintenir un tel mode de fonctionnement à long terme. Par ailleurs, du fait de l'absence d'objectifs clairs, le personnel des communications ne dispose pas d'un fondement solide lorsqu'il doit négocier et discuter avec les sections des politiques et des programmes qui lui adressent des demandes d'aide mal fondées.

Bon nombre de gestionnaires et d'employés ont dit connaître l'existe de documents tels que le *Plan de communication stratégique ministériel 1998-1999*, mais très peu, s'il en est, ont indiqué utiliser le document pour guider leurs activités quotidiennes en matière de communications. En règle générale, les régions ne se servent pas du *Plan de communication stratégique ministériel* comme fondement de leur propres plans. Dans la majorité d'entre elles, on a relevé peu d'indices de l'utilisation de plans de communications locaux ou nationaux pour l'orientation des activités courantes en matière de communications.

Les mécanismes interministériels de formulation et de mise en oeuvre des politiques de communications en ce qui a trait aux affaires autochtones présentent des lacunes. Le mandat du Ministère à l'égard des affaires du Nord concerne également de nombreux autres ministères fédéraux. Compte tenu qu'il est important de livrer des messages uniformes et constants dans une période caractérisée par des changements d'envergure, il serait très utile de mettre en place certains mécanismes interministériels qui permettraient de coordonner les communications concernant le rôle du gouvernement fédéral dans le Nord canadien.

Comme le renforcement de l'orientation stratégique en matière de communications est une responsabilité collective de la haute direction, et non uniquement de la Direction générale des communications, le rôle de chef de file en ce domaine devrait être assumé par la haute direction. Il faudrait mettre en place, pour la formulation des objectifs du Ministère en matière de communications, un processus qui supposerait une participation étendue du personnel des

communications, de celui des politiques et des programmes ainsi que des partenaires et des clients. En outre, le processus devrait favoriser une opérationnalisation systématique des objectifs.

Mandat et secteurs d'activité

On semble comprendre assez bien le mandat de la Direction générale et des sections régionales des communications. Chez les employés des communications, on éprouve semble-t-il de l'incertitude quant à l'étendue du mandat du Ministère en ce qui a trait à la diffusion des objectifs plus généraux du gouvernement à l'égard des Métis, des Indiens non inscrits et des Indiens hors-réserve qui habitent au sud du 60e parallèle. Cette question mérite d'être clarifiée.

Bon nombre de répondants étaient d'avis que les gestionnaires de programme sous-estiment l'importance et la valeur des services fournis par la Direction générale des communications et les sections régionales. Il y a de l'inquiétude en outre du fait que le personnel des communications n'est pas en mesure d'établir des rapports suffisamment réguliers et soutenus avec la haute direction. Le problème de visibilité et d'« influence » touche plus particulièrement les régions où le gestionnaire des communications ne siège pas au comité de direction de la région.

La responsabilité du suivi des questions qui se font jour à la Direction générale des communications et dans les sections régionales n'est pas clairement définie. On sait qu'il s'agit d'une responsabilité partagée, mais il existe beaucoup de confusion au sujet des mécanismes à mettre en oeuvre pour porter ces questions à l'attention des cadres supérieurs à l'Administration centrale. On a reconnu que la prestation des services par la Direction des opérations des communications constitue une force. Cette direction s'est attiré les éloges de tous les intéressés pour la qualité et le caractère actuels de ses produits. La majorité des gestionnaires de programme étaient toutefois d'avis que l'on consacre trop de temps à l'élaboration de produits d'information, au détriment de la prestation de services de conseils et de planification stratégiques.

En règle générale, l'éducation du public était considérée comme une priorité importante et un nouvel élément à incorporer au mandat de communications. Ce secteur d'activité suscite un vif intérêt chez tous les intervenants, qui lui accordent d'ailleurs leur appui. La Direction générale déploie des efforts pour accroître la visibilité de l'éducation du public, et l'importance de ce secteur d'activité est largement reconnue, mais on ne sait pas avec clarté ce que cela suppose et sur quels éléments il conviendrait de mettre l'accent. Il faudra promouvoir l'éducation du public de façon plus dynamique afin de s'assurer que tous les programmes, à l'Administration centrale et dans les régions, ainsi que tous les autres ministères concernés par les questions liées aux Autochtones et aux affaires du Nord, sont au fait de l'importance de l'éducation du public et s'engagent au moment opportun dans la planification et la mise en oeuvre d'activités de communications concernant les initiatives pertinentes en matière de politiques et de programmes.

De plus, les cadres supérieurs savaient qu'ils sont responsables de l'efficacité des communications. Plusieurs d'entre eux ont indiqué qu'ils faisaient participer le personnel des communications à l'élaboration des nouveaux programmes et politiques. Toutefois, cette approche n'est pas appliquée de façon uniforme. Les gestionnaires devront déployer de plus grands efforts pour s'assurer que le personnel des communications aura la possibilité de fournir des conseils stratégiques dès le début du processus. Trop souvent, on s'intéresse aux questions liées aux communications après le fait.

La rétro information fournie par les clients internes et externes fait ressortir l'existence d'une demande clairement articulée et d'un solide appui à l'égard de la gamme des secteurs d'activité et du mandat actuels. On constate toutefois que l'importance relative de ces besoins varie. La principale préoccupation concerne l'importance qui doit être accordée à chaque secteur d'activité, et plus particulièrement l'importance relative des « services de soutien des communications » par opposition aux « conseils stratégiques en communications ».

Relations professionnelles

La fonction de communication fait intervenir une gamme étendue et variée de clients et de partenaires éventuels. Cependant, les attentes et engagements particuliers à l'égard de chaque « client » ou « partenaire » ne sont pas définies avec précision. Une détermination méthodique des rôles, responsabilités et engagements au regard du service pourrait favoriser une meilleure utilisation des ressources limitées consacrées aux communications, tout en limitant dans toute la mesure du possible les conflits et incertitudes au regard de la prestation et de la coordination, sans compter que cela permettrait de mettre en valeur les compétences et capacités du personnel des communications au MAINC.

Le Ministre est manifestement considéré, en règle générale, comme le principal client aux fins des communications. Les employés du Cabinet du Ministre ont déclaré qu'ils étaient généralement satisfaits des services qui leur sont fournis, à une exception importante près, celle des discours.

La fréquence et le degré auxquels le personnel des communications à l'Administration centrale et dans les régions a établi de bons rapports et des relations professionnelles efficaces avec les autres sections du MAINC varient de façon marquée, ce qui s'explique par le fait que les sections des politiques et des programmes n'ont pas toutes la même compréhension de la valeur ajoutée que le personnel des communications peut apporter à l'égard des initiatives en matière de politiques et de programmes. Interviennent probablement à cet égard des différences dans les affinités personnelles entre les employés des communications et ceux des politiques et programmes. Tant à l'Administration centrale que dans les régions, les employés des communications ont affirmé qu'ils devaient bien souvent intervenir pour contrer les effets de piètres communications entre les gestionnaires et les représentants d'autres ministères au sujet de questions de fond. Certains programmes ont tendance à reléguer la Direction générale des communications, à l'Administration centrale, à un rôle relativement banal consistant à produire, bien souvent à la dernière minute, des documents d'information de base tels que des

communiqués de presse et des fiches d'information, plutôt que de lui attribuer des fonctions plus cruciales telles que l'analyse de l'environnement public, la détermination et l'élaboration des messages clés ou l'élaboration de stratégies pour obtenir l'adhésion du public et des intervenants. Cette situation existe dans la majorité des régions.

En outre, les employés des communications à l'Administration centrale et dans les régions s'entendent pour dire que dans l'ensemble, le degré d'ouverture et le niveau de qualité de leurs propres relations professionnelles (caractérisées autrefois par des tensions et des confrontations) s'améliorent de façon soutenue, ce que l'on peut attribuer essentiellement aux efforts déployés récemment pour entretenir des rapports réguliers grâce à la tenue de téléconférences et de séances conjointes de planification et d'examen. Les régions estiment qu'elles consacrent encore trop de temps et d'efforts à « alimenter des mécanismes de l'Administration centrale »; elles ont l'impression qu'on les pousse dans de trop nombreuses directions, au sujet de trop nombreuses questions, et que lorsque vient le moment de planifier et d'élaborer des stratégies et programmes en matière de communications, on ne fait bien souvent appel à elles qu'après le fait.

Le personnel des communications du Ministère semble réellement avoir à coeur d'établir et de maintenir des relations possédant ces caractéristiques et qualités avec les autres intervenants clés. Il faudra mettre en place des mécanismes officiels de communications avec les partenaires inuits et des Premières Nations. Plus précisément, le personnel des communications dans les régions devrait mieux connaître les principales personnes-ressources dans les collectivités. Cela supposerait d'avoir des agents sur le terrain sur une base quotidienne. Il faudrait aussi que le MAINC essaie de mieux comprendre le fonctionnement des organisations inuites et des Premières Nations.

Plusieurs représentants autochtones ont parlé d'obstacles susceptibles de nuire à l'établissement de partenariats efficaces. Ils déplorent le fait que le MAINC essaie toujours d'imposer des messages déterminés à l'avance concernant les initiatives clés. Selon eux, l'angle ou l'approche qui convient pour le MAINC n'est pas toujours celui qui convient pour les Premières Nations, et il peut parfois se révéler offensant pour les Autochtones. Il existe des différences de perceptions notables à l'égard de l'efficacité des relations en matière de communications avec les organisations autochtones. Si le personnel des communications à l'Administration centrale et dans les régions estime entretenir d'assez bonnes relations avec ces organisations, les représentants autochtones ont maintes fois indiqué qu'ils n'avaient pas l'impression d'agir comme des partenaires dans le processus. Il est important de souligner que cette opinion générale n'est pas ressortie dans le Nord; tous les indices donnent à penser qu'au Yukon, dans les T.N.-O. et plus particulièrement au Nunavut, le personnel entretient avec ces organisations des relations professionnelles particulièrement étroites et caractérisées par la collaboration et l'efficacité.

Certains autres ministères et ordres de gouvernement constituent des clients externes importants, mais les liens avec eux sont généralement de piètre qualité. Les participants étaient d'avis que le fonctionnement du comité interministériel n'est pas efficace. Il faut voir là une manifestation d'un problème de plus grande envergure qui touche l'ensemble du gouvernement et dont l'existence est généralement reconnue également par les autres ministères.

Compétences, instruments et capacités du personnel

En règle générale, le personnel des communications du MAINC est compétent et dévoué et qu'il a à coeur de bien servir les clients. Cette opinion est largement répandue à l'intérieur et à l'extérieur du Ministère, même chez les personnes qui ont exprimé des réserves au sujet de la qualité des produits et services du Ministère ou des procédures qu'il met en oeuvre.

La Direction générale des communications et la majorité des régions peuvent compter sur une solide équipe caractérisée par le professionnalisme et le dévouement. Il serait possible de renforcer la capacité du Ministère en matière de communications en gérant la charge de travail générale de telle façon que les employés des communications pourraient maintenir et accroître leurs qualifications professionnelles et aider le personnel des politiques et des programmes et les partenaires à assumer une plus grande part des responsabilités liées aux communications efficaces. Dans plusieurs régions, les employés des communications ont dit être d'avis qu'ils auraient besoin d'accroître leurs qualifications professionnelles et d'élargir leur expérience.

Systèmes et procédures

Des efforts ont récemment été déployés pour renforcer les processus officiels de planification et de coordination de la fonction de communication dans l'ensemble de l'Administration centrale et des régions. Il conviendrait de poursuivre ces efforts en y faisant participer plus activement les gestionnaires des politiques et programmes aussi bien que les partenaires. Ils pourraient entre outre attacher plus d'importance aux programmes d'évaluation des communications. L'absence de plans concrets faisant autorité vient compliquer l'élaboration de systèmes et procédures de première importance qui sont tributaires d'un tel plan.

L'adoption d'une approche pratique, axée sur des éléments concrets tels que des processus d'approbation des communiqués de presse et autres documents courants pourrait contribuer à améliorer certains systèmes et procédures en particulier, de même que les relations générales entre les régions et l'Administration centrale concernant les questions de communications.

Organisation et ressources

L'organisation actuelle de la Direction générale des communications est adéquate compte tenu des responsabilités qui lui incombent présentement ou lui incomberont dans un avenir prévisible, y compris les responsabilités découlant de *Rassembler nos forces.*

Selon bon nombre d'employés des communications, pour donner à la fonction de communication plus de visibilité et s'assurer qu'elle a valeur de référence, il faudrait que le directeur général des communications relève directement du sous-ministre. Le directeur général doit être considéré comme le principal conseiller du Ministère en matière de communications et comme un membre de l'équipe de la haute direction.

Il existe des raisons de penser que les ressources allouées à la Direction générale des communications et à certaines sections régionales des communications ne sont pas suffisantes pour permettre à ces services de s'acquitter de leurs responsabilités actuelles. Il pourrait être possible d'obtenir de meilleurs résultats avec les ressources disponibles en définissant plus clairement les objectifs liés aux communications et en améliorant le partage des responsabilités entre le personnel des communications du Ministère d'une part, et le personnel des politiques et programmes et les partenaires d'autre part.

Recommandations clés

1. Le directeur général des Communications devrait mettre en place des processus réguliers (à mettre en oeuvre une fois par année sous l'autorité de la haute direction) qui viseraient :

   a) à confirmer et influencer les objectifs du gouvernement en matière de communications (p. ex. au moyen d'une combinaison de mécanismes interministériels renforcés, ainsi qu'en proposant des objectifs et stratégies de communications au Bureau du Conseil privé (BCP) / Cabinet du Premier Ministre (CPM);

   b) à faire participer le personnel des communications, politiques et programmes à l'Administration centrale (y compris le Cabinet du Ministre) et dans les régions à la formulation des objectifs du MAINC en matière de communications, cela en tenant compte des priorités et objectifs généraux du Ministère ainsi que des priorités et objectifs généraux du gouvernement en matière de communications;

   c) à faire participer les partenaires et les clients à la formulation des objectifs de communication;

   d) à approuver, promulguer et rendre opérationnels les priorités et objectifs du Ministère en matière de communications;

   e) à évaluer les résultats au regard des priorités et objectifs convenus, en collaboration avec les partenaires, et suivant les critères convenus;

   f) à établir le fondement d'une évaluation annuelle de la contribution du personnel engagé dans la fonction de communication à l'égard des objectifs de communication du Ministère.

2. Le directeur général des Communications, en collaboration avec la haute direction et le Cabinet du Ministre, devrait fixer à l'égard des différents secteurs d'activité des priorités clairement reliées aux objectifs du Ministère en matière de communications.

4. Le directeur général des Communications, en consultation ou en collaboration avec les programmes à l'Administration centrale et dans les régions de même qu'avec les partenaires autochtones et du Nord, devrait définir une vision claire de la fonction d'éducation du public, assortie d'objectifs, de processus de planification et d'évaluation, de priorités et critères pour l'affectation des ressources et de mécanismes connexes de mise en oeuvre et de coordination.

6. Le directeur général des Communications, en consultation avec les régions, devrait offrir davantage de possibilités d'interaction personnelle entre les employés de l'Administration centrale et ceux des régions, afin de leur permettre d'échanger de l'information sur leur expérience et leur expertise.

8. Le directeur général des Communications, en consultation avec les programmes à l'Administration centrale et dans les régions, de même qu'avec les partenaires autochtones, devrait clarifier les rapports avec les organismes et interlocuteurs autochtones, notamment en ce qui concerne la notion de « partenariat » dans le contexte du mandat en matière de communications. Cela supposerait notamment de s'entendre au sujet des domaines de collaboration et des domaines d'autonomie.

9. Le directeur général des Communications, en consultation avec les régions, devrait élaborer une stratégie de formation et de perfectionnement à plus long terme qui combinerait des approches officielles et non officielles et inclurait des rotations de personnel à l'intérieur de l'Administration centrale et des régions et entre celles-ci.

12. Le directeur général des Communications devrait établir des mécanismes pour faire participer, sur une base régulière, le personnel des communications et des gestionnaires et interlocuteurs d'autres ministères au processus de planification, de coordination et d'évaluation, conformément à un engagement au regard des partenariats et du partage des responsabilités dans le domaine des communications au sein du Ministère et du gouvernement fédéral.

15. Le directeur général des Communications devrait encourager les régions à tenir plus souvent des séances d'information non officielles à l'intention des médias locaux, ce qui éliminerait la nécessité de produire de si nombreux communiqués de presse et favoriserait l'établissement de rapports plus étroits avec les médias de même qu'une approche plus personnalisée et moins bureaucratique des relations proactives avec les médias.

20. Le directeur général des Communications devrait suggérer à la haute direction d'adopter une exigence suivant laquelle toutes les propositions concernant la création ou l'élargissement de programmes, de projets et d'initiatives semblables devraient être accompagnées d'une estimation de la demande au regard des ressources en communications et, au besoin, d'une détermination de la source de fonds supplémentaires.

Section 1 - Introduction

Objet du rapport

Ce rapport présente les constatations, conclusions et recommandations découlant d'un examen effectué au nom du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) d'avril à octobre 1998. Il se fonde sur l'analyse à laquelle les examinateurs ont soumis la documentation et les comptes rendus des entrevues et ateliers auxquels ont participé des fonctionnaires du MAINC à l'Administration centrale et dans toutes les régions ainsi que des partenaires du MAINC et divers interlocuteurs, à l'échelle du Canada, qui s'intéressent aux questions autochtones.

Objectifs et portée de l'examen

L'examen de la fonction de communication visait à améliorer la compréhension des besoins actuels et nouveaux et de l'environnement d'exécution de la fonction. Il englobait toutes les activités de communications, soit plus précisément les activités de l'Administration centrale et de tous les services régionaux de communications, dont ceux de Pétrole et Gaz des Indiens du Canada (PGIC), du Bureau fédéral de négociation des traités (BFNT) et du Bureau du Nunavut. L'examen portait entre autres choses sur les relations qui existent entre, d'une part, les fonctionnaires des communications et le personnel des politiques et programmes et, d'autre part, les divers clients, partenaires et interlocuteurs concernés.

Le Comité ministériel de la vérification et de l'évaluation a approuvé le mandat de l'équipe d'examen en octobre 1997. Il a été convenu dès le début que l'examen serait réalisé conjointement par la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne (DGÉVI) et la Direction générale des communications (DGC).

L'examen avait pour but de répondre à un certain nombre de questions, y compris les questions clés suivantes :

- Quelle est la structure actuelle de la fonction des communications ministérielles à l'Administration centrale et dans les régions?
- Quelle est la situation actuelle à la Direction générale des communications et dans les régions?
- La Direction générale des communications et les régions sont-elles en position de relever les défis posés par la réorientation majeure de la culture de gestion du MAINC (transfert des responsabilités, partenariat, Renouvellement de la fonction publique, initiative de leadership, gestion du risque)?

- Comment pourrait-on mieux outiller la Direction générale des communications et les régions pour faire face aux nombreux défis qui se présentent à elles?

- Devrait-on apporter des améliorations structurelles pour permettre à la Direction générale des communications et aux régions de répondre et réagir de manière plus efficace aux besoins actuels et pour se préparer à répondre aux besoins futurs prévus?

Les examinateurs avaient pour mandat de fournir une description de divers éléments de la fonction de communication au Ministère : organisation, activités, régime de gestion, utilisation des ressources, relations professionnelles, mécanismes redditionnels et orientation en matière de politiques et de stratégies. Cette description a aussi permis de mieux comprendre les principaux secteurs d'activité, la charge de travail, le *modus operandi* et l'utilisation des ressources.

Ils ont aussi porté un intérêt particulier dans le cadre de l'examen aux relations entre l'Administration centrale et les régions de même qu'entre le personnel des communications d'une part, et le personnel des politiques et programmes d'autre part. Les examinateurs ont également essayé de déterminer de quelle façon il faudrait remanier ou parfaire les relations en question afin d'arriver à une utilisation la plus efficace et la plus efficiente possible des ressources. L'examen a aussi porté sur les besoins, attentes, capacités et situations des principaux clients et partenaires qu'intéressent les questions de communication.

Section 2 - Approche et méthodologie

Approche

L'examen a été réalisé par une équipe multidisciplinaire de consultants principaux (ci-après appelée « équipe d'examen »). L'équipe était formée de spécialistes des domaines des communications, de l'administration publique, de l'administration des affaires, de la planification des politiques, de l'évaluation, des études de marché dans le secteur social, de l'économie, de la sociologie et de la politique.

L'équipe d'examen a entretenu des rapports réguliers avec l'« équipe de clients » du MAINC. Faisaient partie de cette dernière le directeur général, Communications, le directeur intérimaire, Communications stratégiques, planification et affaires publiques, le directeur intérimaire, Gestion des services de communications, ainsi que des représentants de la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne qui ont coparrainé et coordonné l'examen.

Les relations qu'ont établies l'équipe d'examen et l'équipe de projet au MAINC ont été particulièrement utiles en ce qu'elles ont permis d'assurer le respect du mandat tout en ouvrant la voie à des modifications d'ordre pratique visant à tenir compte de faits nouveaux (p. ex. la parution de *Rassembler nos forces : Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*), de l'expérience acquise au cours de l'examen ainsi que des changements de priorités.

L'examen mettait l'accent sur les activités relevant des mandats de la Direction générale des communications et des sections régionales des communications. L'équipe d'examen a reconnu que la fonction de communication comporte un certain nombre d'éléments qui ne relèvent ni du mandat de la Direction générale des communications, ni de celui de la majorité des sections régionales des communications. Mentionnons à titre d'exemple les consultations, la correspondance du Ministre et du Ministère, les notes d'information pour la période des questions, l'utilisation d'Internet par le Ministère, les services de traduction et la bibliothèque ministérielle. L'équipe d'examen n'a pas évalué ces éléments de la fonction de communication. Cependant, dans les cas où des questions ont été soulevées au sujet de ces éléments lors des entrevues et que ces questions étaient pertinentes eu égard à l'objet de l'examen, elles ont été prises en compte dans la formulation des constatations et recommandations.

Méthodologie

L'examen de la fonction de communication a comporté trois phases : orientation et planification; exécution de l'examen et analyse; et rapport.

Orientation et planification

Recherche et consultation

L'équipe d'examen a commencé par réaliser une recherche initiale et tenir des entrevues auprès d'un échantillon d'employés clés du MAINC et de quelques spécialistes et interlocuteurs externes de façon à brosser un tableau de l'organisation actuelle de la fonction de communication, cerner les enjeux et préoccupations, déterminer l'utilisation des ressources, préciser les relations que le Ministère entretient avec ses clients et partenaires et les responsabilités qu'il assume à leur égard, et enfin trouver des personnes-ressources supplémentaires à convoquer aux entrevues approfondies.

Aux termes de cette étape initiale d'orientation et de planification, l'équipe d'examen a rencontré l'équipe du MAINC pour vérifier si elle avait une bonne compréhension initiale de l'organisation, des activités et des opérations associées à ce moment à la fonction de communication, de même que pour établir de premiers contacts clés en vue des entrevues régionales et de la participation aux ateliers. En outre, les consultants ont élaboré un plan de travail, pour examen par l'équipe de projet du MAINC, et ils ont préparé en prévision du travail sur le terrain des guides pour les entrevues et les ateliers.

Guides pour les entrevues et les ateliers

Les instruments pour les entrevues reposaient sur les questions clés qui étaient énoncées dans le mandat et qui avaient été précisées lors des rencontres informelles initiales avec des employés clés du MAINC et avec les spécialistes de l'extérieur et certains interlocuteurs. Ont aussi été utilisés dans la préparation de ces instruments les résultats de l'atelier d'établissement de la portée de l'examen tenu avec des clients et d'autres discussions tenues avec l'équipe de projet du MAINC. On a préparé des guides distincts et des guides pour les entrevues et les ateliers à l'intention des principaux groupes suivants :

- gestionnaires et employés du MAINC, à la Direction générale des communications à l'Administration centrale et dans les sections régionales des communications;
- le personnel du cabinet ministériel et les cadres supérieurs des programmes du MAINC (à l'Administration centrale et dans les régions);
- le personnel des communications, des politiques et des programmes du MAINC (à l'Administration centrale et dans les régions);
- le personnel des cabinets ministériels et des hauts fonctionnaires d'autres ministères;

- les partenaires autochtones et les interlocuteurs du Nord;
- les médias (autochtones et généraux).

Les guides comptaient entre cinq et quatorze questions « cadres » environ, que l'on a posées à chacun des répondants dans les six groupes précités. À chacune des questions « cadres » étaient associées plusieurs questions incitatives qui ont servi à examiner plus à fond les points soulevés lors des entrevues et ateliers. Tous les répondants n'ont pas eu à répondre à toutes les questions incitatives.

Exécution de l'examen et analyse

L'équipe d'examen a fait des visites dans chacun des bureaux régionaux du MAINC, essayant d'envoyer deux consultants dans chaque région chaque fois que cela était possible. Les consultants ont tenu des entrevues individuelles et des ateliers en petits groupes auprès d'un échantillon d'employés du MAINC, de clients, de partenaires et d'autres interlocuteurs. La composition de l'échantillon de personnes rencontrées lors des entrevues et des ateliers a varié d'une région à l'autre, mais elle comprenait des personnes des groupes suivants :

- directeur général régional et/ou directeur général régional associé;
- gestionnaires et employés des communications;
- employés des politiques et des programmes dans les régions;
- représentants d'organisations autochtones;
- représentants d'autres ministères fédéraux et d'organismes provinciaux;
- représentants de médias autochtones et généraux.

L'équipe d'examen a également tenu des entrevues et des ateliers à l'Administration centrale, dans la région de la Capitale nationale, notamment auprès de représentants des groupes suivants :

- employés des communications du MAINC;
- gestionnaires des communications du MAINC;
- bureaux des sous-ministres adjoints;
- Cabinet du sous-ministre;
- Cabinet du Ministre, y compris les adjoints régionaux;
- Bureau de l'Interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non-inscrits;

- personnel d'autres ministères et organismes centraux fédéraux et membres de comités interministériels;

- interlocuteurs autochtones et du Nord.

Au total, elle a consulté plus de 200 gestionnaires, employés et interlocuteurs dans le cadre de l'examen de la fonction de communication à l'Administration centrale et dans les régions.

Rapport

Une fois achevée l'étape de l'exécution et de l'analyse, l'équipe d'examen a soumis un rapport d'étape et un aperçu des points saillants lors d'un atelier qui a réuni à Ottawa, le 17 septembre 1998, des gestionnaires des communications de l'Administration centrale et des régions. La présentation faite à cette occasion a permis de donner une description succincte de la teneur des constatations, et elle a servi de cadre pour la conception et la structuration du rapport officiel. En tenant compte des orientations définies lors de l'atelier, l'équipe d'examen a complété son analyse et formulé une série de recommandations, pour examen par le MAINC. La présentation définitive du rapport a été établie en collaboration avec l'équipe de projet du MAINC.

Au moment de sélectionner les constatations et recommandations à présenter dans ce rapport, l'équipe d'examen a tenu compte des points de vue exprimés au sujet de la faisabilité à moyen terme des améliorations d'envergure ainsi que de la marge de manoeuvre dont la haute direction doit disposer pour déterminer la meilleure façon d'apporter ces améliorations. Elle a en outre fait en sorte de grouper dans de grandes catégories les nombreuses suggestions très judicieuses et bien souvent détaillées qui avaient été faites par le personnel du MAINC. L'approche a consisté à faire rapport sur les résultats et à formuler des recommandations en tenant compte des opinions exprimées par le personnel.

Section 3 - L'environnement de la communication

L'environnement de la fonction de communication

La fonction de communication au Ministère est mise en oeuvre dans un environnement en évolution constante, caractérisé par l'agitation politique. Ces dernières années, on a observé des changements importants dans un certain nombre de domaines, soit plus précisément dans les relations du gouvernement avec les peuples autochtones, dans les activités et le mandat du Ministère, dans les rapports que ce dernier entretient avec les autres ministères fédéraux, dans l'angle sous lequel sont abordées les affaires du Nord et dans les relations avec le Nord, de même que dans la structure interne et l'organisation du MAINC lui-même.

Le cadre constitutionnel, légal et législatif qui définit les relations du gouvernement avec les Autochtones, est constamment en évolution depuis des années. Sous l'aspect constitutionnel, les enjeux se rapportent à la reconnaissance d'un gouvernement autochtone autonome. Plusieurs décisions juridiques très médiatisées ont mené à des changements marqués dans les droits des Autochtones et des droits issus de traités. Cependant, la procédure juridique est souvent très complexe et les conséquences de ces décisions ne sont pas évidentes immédiatement. La *Loi sur les Indiens* continue de poser des difficultés en ce qui a trait à l'équilibre des responsabilités légales du Ministère, aux obligations fiduciaires du gouvernement et à son engagement à promouvoir un gouvernement autonome pour les Premières Nations.

Le gouvernement est souvent impliqué dans des litiges au sujet des droits des Autochtones et des droits issus de traités, d'infractions aux dispositions de la *Loi sur les Indiens*, ou de manquements à ses responsabilités fiduciaires envers les Autochtones. Ces causes créent des problèmes de communication, le Ministère devant concilier son rôle de défense des intérêts des Autochtones avec les positions prises dans les litiges. Les revendications territoriales présentent des problèmes similaires, car le Ministère joue un double rôle lorsqu'il rend des décisions concernant ces revendications. Vient compliquer ces problèmes l'intervention de tiers, qui souvent contestent les positions du gouvernement fédéral aussi bien que celles des Autochtones.

La reconnaissance par le gouvernement du droit inhérent des Autochtones à un gouvernement autonome a fait diminuer les pressions en faveur de changements constitutionnels. Toutefois, cela n'a pas clarifié un grand nombre de questions importantes se rapportant aux champs de compétence et à la responsabilité des gouvernements autochtones. Le processus de transfert des responsabilités amorcé il y a de nombreuses années reste source d'ambiguïtés au sujet des responsabilités du Ministère à l'égard des décisions financières et politiques prises par les collectivités.

La réponse du gouvernement fédéral à la Commission royale sur les peuples autochtones, énoncée dans le rapport *Rassembler nos forces : le plan d'action du Canada pour les questions autochtones,* définit le cadre actuel des relations entre le gouvernement fédéral et les Autochtones. Parallèlement, elle crée des attentes qui pourraient être difficiles à combler. Bien

que l'engagement du gouvernement à l'égard de partenariats et de relations de gouvernement à gouvernement avec les Autochtones a bien été accueilli, on ne sait pas encore avec clarté de quel genre de processus on se servira pour préciser les contours de la nouvelle relation.

Plusieurs autres ministères entretiennent des rapports avec les Autochtones (Santé Canada, Patrimoine canadien, Développement des ressources humaines Canada, Ressources naturelles, Justice, Solliciteur général, Finances, Revenu Canada, Pêches et Océans, Environnement, Bureau du Conseil privé et Bureau de l'Interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits, par exemple). Pour que les représentants du gouvernement parlent à l'unisson, il sera de plus en plus important d'assurer une collaboration entre ministères qui visera à concilier les divers points de vue et les intérêts divergents.

Le caractère très varié des aspirations et de la situation des Premières Nations et des Inuits dans les différentes régions du Canada contribue à créer un environnement très complexe en matière de communications, ce qui rend extrêmement difficile l'élaboration d'une position ministérielle et gouvernementale uniforme à l'échelle du Canada.

En ce qui concerne la politique du Nord, la situation est également complexe, et elle évolue rapidement. Le fractionnement des T.N.-O. et la création du Nunavut ont transformé la carte géopolitique du Canada. La transition entraînera une période de relative incertitude, tout en apportant de très intéressantes innovations et de nombreux défis nouveaux en matière de communications. On reconnaît de mieux en mieux le besoin, pour le Canada, de définir plus clairement ses politiques tant nationales qu'internationales à l'égard du Nord. Ce besoin est mis en évidence par la portée des recommandations énoncées dans le rapport de 1997 du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international sur les objectifs du Canada et les relations circumpolaires. Le rapport souligne la complexité des enjeux actuels et nouveaux en ce qui concerne le Nord, par exemple la promotion du développement durable dans le « paysage » économique et l'écosystème uniques du Nord, ainsi que la protection et la revitalisation des langues et cultures du Nord.

Puisque ces enjeux nécessitent des engagements extraordinaires, autant politiques que financiers, sans être même compris bien souvent des Canadiens du Sud, la demande à satisfaire en matière de communications efficaces est colossale.

Compte tenu de tout ce qui précède, les activités de communications au MAINC ne peuvent manifestement se limiter à diffuser de l'information et des messages de façon efficace. Elles doivent englober une écoute active, un dialogue constructif ainsi que des échanges proactifs respectueux des principes fondamentaux d'ouverture, de transparence, de partenariat et de respect mutuel.

Les processus de compressions, de restructuration et de renouvellement de la fonction publique, présentent des défis additionnels pour la fonction de communication du MAINC. Le renouvellement de la fonction publique suppose de passer d'un environnement organisationnel fondé sur la direction et le contrôle à un environnement qui met en valeur de nouveaux styles de direction, le travail d'équipe, l'attribution de pouvoirs aux employés et la prise de risques mieux

calculés dans l'exécution des responsabilités courantes. La Direction générale des communications est appelée à apporter des transformations majeures dans le milieu de travail, au moment même où des facteurs externes créent une demande sans précédent en ce qui a trait à la mise en oeuvre de la fonction de communication.

Chacun de ces facteurs serait suffisamment important à lui seul pour justifier un examen de la fonction de communication. La combinaison de ces facteurs fournit toutefois un motif impérieux de procéder à un examen approfondi visant à garantir que la fonction de communication est mise en oeuvre de la façon la plus efficace et la plus efficiente possible dans l'ensemble du Ministère.

La fonction de communication

La première étape de la compréhension de l'incidence possible de l'environnement consiste à préciser le sens de notion de fonction de communication. Ci-dessous sont présentés les principaux éléments de la fonction, tels que décrits dans le Manuel du Conseil du Trésor.

« La fonction de communication »

« La communication est l'activité de gestion par laquelle on veille à ce que la population soit informée des politiques, des programmes et des services gouvernementaux, et à ce que ses préoccupations et intérêts soient pris en considération dans la formulation et la mise en oeuvre des politiques et des programmes de l'État. Elle englobe les éléments suivants :

- la recherche et l'analyse, c'est-à-dire l'examen de l'environnement public afin d'évaluer les désirs, les besoins, les perceptions et les connaissances du public en ce qui concerne les politiques et les programmes, et d'évaluer les programmes et projets de communication par rapport aux objectifs prévus et aux normes professionnelles;

- les conseils destinés aux ministres et aux gestionnaires et portant sur l'élaboration des politiques, la planification et la mise en oeuvre des programmes et les questions d'intérêt public;

- la planification c'est-à-dire l'élaboration de stratégies de communication globales ou particulières à un programme qui permettent de répondre aux préoccupations du public et d'intégrer les grands objectifs du gouvernement, du ministre et de l'institution; et

- la gestion des communications, soit l'application des principes et usages de la saine gestion à la coordination de la recherche et de l'analyse, de la prestation de conseils et de la planification, ainsi qu'à la mise en oeuvre des activités et programmes de communication.

Les institutions sont chargées d'intégrer les communications dans le processus de gestion global. Elles doivent :

- veiller à ce que le personnel des communications, les conseillers en politiques et les gestionnaires de programmes assument leurs rôles et responsabilités respectifs en ce qui concerne la gestion et la mise en oeuvre des programmes de communication au sein du gouvernement [c'est nous qui soulignons];

- veiller à ce que les ressources soient adéquatement réparties entre le bureau central et les régions pour la planification et la gestion de tous les programmes de communication;

- élaborer un plan stratégique de communication, parallèlement au [plan ministériel], en intégrant les priorités du gouvernement, celles du ministre ainsi que les leurs;

- élaborer un plan opérationnel de communication permettant de mettre les stratégies en pratique et de déterminer les besoins en ressources dans les limites du budget d'exploitation;

- s'assurer que les responsabilités sont attribuées pour l'approbation de tous les projets de communication;

- informer le Bureau du Conseil privé de toutes les modifications importantes apportées aux plans au cours de l'exercice;

- évaluer l'environnement public pour ce qui est des politiques, des programmes et des grandes initiatives, et respecter les exigences en matière de droits, de politiques et de procédures qui s'appliquent à la réalisation de la recherche sur l'opinion publique et à d'autres formes de collecte de renseignements du gouvernement;

- surveiller les activités de communications et en évaluer l'efficacité d'après les objectifs énoncés dans les plans de communication ... »

On peut percevoir la fonction de communication comme comprenant non seulement les activités habituelles associées à la Direction générale et aux sections régionales des communications, mais aussi, comme il a déjà été mentionné, des activités telles que la gestion des consultations, de la préparation des notes pour la période de questions et l'usage d'Internet. Il convient d'avoir une vision d'ensemble de la fonction de communication du MAINC, notamment parce qu'un des rôles fondamentaux du Ministère est de favoriser les bonnes relations entre le gouvernement fédéral et les Autochtones, et entre les Autochtones et les non-Autochtones du Canada. Une bonne communication est nécessaire à de bonnes relations.

L'organisation des communications

Au MAINC, l'Administration centrale et les bureaux régionaux se partagent la responsabilité de gérer la fonction de communication. À l'Administration centrale, la Direction générale des communications exerce ses activités sous l'autorité d'un directeur général qui relève du sous-ministre adjoint, Politiques et Orientation stratégique. Le directeur général fournit une orientation fonctionnelle aux régions. Relèvent de ce dernier les directeurs de la Direction de la planification stratégique des communications et des affaires publiques et de la Direction des opérations des communications.

Dans les régions, la fonction de communication relève le plus souvent d'un directeur des Services exécutifs dont le personnel inclut, outre les employés affectés aux services exécutifs, une équipe des communications comptant parfois trois ou quatre, et dans certains cas jusqu'à 12 employés, dirigés par un gestionnaire principal des communications. Le directeur des Communications siège généralement au Comité de gestion régional, avec le directeur des Services exécutifs. Ce dernier peut être un professionnel des communications, mais c'est le cas dans une minorité de régions seulement. Il y a peu de rapport entre l'ampleur des opérations d'une région et la taille de son équipe des services des communications et du budget s'y rattachant.

Les mandats et les structures

La Direction générale des communications a comme mandat d'informer les groupes de clients concernant les politiques, programmes, services et activités du Ministère, d'élaborer des stratégies, de formuler des conseils en matière de communication des politiques, programmes et initiatives du Ministre et du Ministère, et de fournir des services de communication. Elle a aussi pour responsabilité de déterminer et de mettre en application les priorités du Ministère reliées à l'éducation du public et à la gestion des incidents. De plus, la Direction générale est maintenant responsable de la passation de marchés internes et de la tenue à jour des listes de diffusion et d'envoi.

<u>Direction de la planification stratégique des communications et des affaires publiques</u>

La Direction de la planification stratégique des communications et des affaires publiques a reçu le mandat de « fournir un soutien pro-actif stratégique de qualité aux fins de la planification, de l'élaboration et de la mise en oeuvre de toutes les activités de communications du Ministère ». La Direction est principalement responsable des quatre premiers produits et services décrits ci-dessous.

La Direction est organisée autour d'une combinaison de *portefeuilles fonctionnels* correspondant à six grands secteurs d'activité ou directions générales du Ministère, (deux pour chacun des trois gestionnaires), et autour de secteurs *concentration stratégique* reliés à trois approches transsectorielles. Au total, il y a six gestionnaires, de qui relève un effectif de 28 équivalents à temps plein (ETP) :

- Gestionnaire, Revendications et Affaires du Nord;
- Gestionnaire, Politiques et programmes socio-économiques et Services fonciers et fiduciaires;
- Gestionnaire, Politiques et Orientation stratégique, et Relations financières;
- Gestionnaire, Éducation du public;
- Gestionnaire, Affaires publiques;
- Gestionnaire, Communications stratégiques.

Relèvent habituellement de chaque gestionnaire un cadre et un ou plusieurs agents de communications, ces derniers étant parfois affectés à une fonction ou un domaine de responsabilité particulier (liaison ministérielle et régionale, couverture des médias ou environnement public, par exemple) ou ayant autrement un mandat souple qui leur permet de s'occuper de diverses questions et initiatives de communications relevant de la compétence de leur section.

Direction des opérations des communications

La Direction des opérations des communications a comme mandat de « fournir un soutien technique et professionnel de qualité afin d'assurer la mise en oeuvre la plus efficace possible du programme de communication du Ministère ». Cette Direction est principalement responsable des deux derniers produits et services indiqués plus haut.

Dotée d'un effectif de 19 ETP, la Direction relève du gestionnaire, Multi-Media, et du gestionnaire, Services, qui relèvent eux-mêmes du directeur.

La section Multi-Media se compose d'un petit nombre d'agents principaux de projets, de chargés de projets et d'agents de distribution, ainsi que d'un agent d'administration des contrat. La section des Services se compose d'une équipe de rédacteurs et de réviseurs anglais et français ainsi que d'une petite section responsable des communications internes et de projets spéciaux.

En plus des ressources internes, la Direction générale a recours à un certain nombre d'experts-conseils et à de contractuels, incluant des rédacteurs, des traducteurs, des spécialistes du soutien dans le domaine des arts graphiques et de la production, des planificateurs d'événements spéciaux, des experts-conseils dans le domaine des médias, et ainsi de suite.

Sections régionales des communications

Les activités principales des groupes des communications dans les régions consistent à :

- formuler des conseils stratégiques et fournir un soutien à la planification;
- rédiger et traduire les communiqués de presse régionaux, la documentation, les articles, les discours, etc.;
- entretenir des relations avec les médias, ce qui inclut les séances d'information pour les médias sur les questions d'intérêt régional; et
- planifier et fournir un soutien lors de visites ou d'activités du Ministre en région, ce qui inclut la rédaction de discours, le soutien technique, le soutien aux relations avec les médias sur le terrain, la participation à des activités et à des événements médiatiques en tant qu'attaché de presse du Ministre, l'enregistrement des discours et des entrevues, etc.

Il est bon de noter que, dans la plupart des régions, le personnel des services exécutifs et des communications occupe des locaux dans une même zone, près des bureaux du directeur général régional et du directeur général associé. Dans bon nombre de cas, le personnel des communications est censé seconder occasionnellement le personnel des services exécutifs dans l'accomplissement des fonctions liées aux services exécutifs.

Secteurs d'activité

La Direction générale des communications à l'Administration centrale offre habituellement la gamme d'activités, produits et services présentée ci-après. Ces produits et services sont souvent pris en charge et adaptés par les régions, là où le personnel des communications offre aussi des services et des activités spécifiques, fréquemment reliés aux visites ministérielles ou à d'autres activités, situations ou événements propres à une région donnée.

Les produits et services sont les suivants.

Services au Ministre

- Les services au Ministre incluent la planification et la mise en oeuvre des communications et les conseils connexes, la rédaction de discours et la coordination des voyages ministériels (conjointement avec le Bureau du Ministre et le personnel des programmes dans les régions).

Planification et mise en oeuvre des communications et conseils en connexes

- Conseils stratégiques en communication et planification de la communication des politiques, programmes et initiatives du Ministre et du Ministère;
- Élaboration du *Plan annuel de communications stratégique du Ministère*;
- Éducation du public, incluant l'élaboration de la stratégie du Ministère à court et à long termes et la mise en oeuvre des initiatives (conjointement avec les régions);
- Relations avec les médias, incluant les communiqués de presse, les services aux médias, les réunions d'information avec les médias et les conférences de presse;
- Gestion des incidents — suivi, évaluation et soutien à la gestion des situations de crise potentielle;
- Planification d'événements, coordination et mise en oeuvre (en consultation avec le Cabinet du Ministre, les régions et les sections des politiques et des programmes);
- Conseils en communications en ce qui concerne les demandes adressées au Ministère par le *Programme d'accès à l'information (PAI)*.

Coordination et liaison

- Liaison avec les sections des politiques et des programmes et avec le personnel des régions;
- Développement de partenariats avec les groupes autochtones, par exemple l'Assemblé des Premières Nations (orientation et engagement aux termes de *Rassembler nos forces*);
- Coordination des communications du gouvernement fédéral sur les questions des Autochtones (questions horizontales) sur des tribunes comme le Comité interministériel des communications, les conseils régionaux etc.

Recherche

- Coordination de recherches sur l'opinion publique (qualitatives et quantitatives), incluant la préparation du plan annuel de recherche sur l'opinion publique;
- Suivi et analyse de la couverture médiatique et de l'environnement (interlocuteurs).

Conseils en production, planification et services

- Coordination de la publicité du Ministère;
- Édition, incluant les conseils donnés au personnel des sections des politiques et programmes concernant la conception et la présentation, les méthodes d'impression efficaces par rapport aux coûts et les lignes directrices du gouvernement sur la publication sans superflu et les supports de substitution;
- Coordination des services audio-visuels, documentation sur supports de substitution pour les Canadiens handicapés et coordination d'expositions;
- Services de rédaction dans les deux langues officielles; et
- Production du bulletin *Transition* à l'intention des clients, en format papier et sur Internet.

Services internes (Ministère)

- Communications internes pour le Ministère, incluant la planification et la production d'*Intercom*, de courriels du Sous-ministre et du Ministre et d'autres projets ministériels tels que les initiatives en matière d'apprentissage et de leadership;
- Distribution;
- Gestion des marchés et soutien administratif de la Direction générale.

Section 4 - Principales constatations et recommandations

Les principales constatations et recommandations exposées dans cette section constituent l'essentiel du présent rapport. Tant les unes que les autres ont été épurées afin de servir de guide pratique au Ministère et pour que celui-ci puisse facilement les suivre dans le cadre des améliorations qu'il apporte à la gestion de sa fonction de communication. Ces éléments d'information sont tirés d'une importante quantité de données provenant d'entrevues, de réunions, d'ateliers, de l'analyse de documents et, également, de la somme considérable de connaissances professionnelles des membres de l'équipe d'examen.

Orientation stratégique

Question

Les organisations pourvues d'une orientation stratégique savent quelle direction suivre, comment procéder pour atteindre leurs buts, et elles sont à même de juger des résultats obtenus. En ce qui concerne le Ministère, la question est de renforcer la faculté qu'il a de fournir une orientation stratégique à sa fonction de communication. Un pas très important dans cette direction consiste, en ce qui le concerne, à fixer des buts et des priorités permettant de guider efficacement les opérations courantes liées aux communications, et à les faire respecter.

En matière de communications, une orientation stratégique ne peut être efficace que si elle comprend les éléments et critères ci-après. La formulation et l'adoption des buts doit se faire sous l'autorité du groupe de la haute direction, et c'est également lui qui doit les revoir régulièrement. Les buts en question doivent refléter les priorités et les objectifs du gouvernement et du Ministère; ils doivent être conçus de manière à servir de guide dans le cadre des services de communication du Ministère, et ils doivent être formulés dans un langage courant et à la portée de tous, que ce soit au sein du Ministère ou dans le grand public.

Constatations, observations et analyse

Renforcement de l'orientation stratégique

Des entrevues avec des membres du personnel du Cabinet du Premier ministre, du Bureau du Conseil privé, de la haute direction du Ministère et d'autres ministères fédéraux ont révélé que le présent examen des communications avait suscité de grandes attentes parmi eux. En particulier,

il ressort de ces entrevues que l'on sait pouvoir compter sur le Ministère pour renforcer sérieusement l'orientation stratégique de sa fonction de communication et qu'il a en grande partie les moyens de le faire.

La plupart des personnes interviewées au sujet de la Direction de la planification stratégique et des affaires publiques ont été d'accord pour dire que celle-ci accomplit sa tâche convenablement, en dépit de circonstances difficiles, mais que les efforts déployés par elle n'ont pas d'incidence importante sur les activités de communication ordinaires. Certains employés de la Direction générale des communications ont fait observer que, dans la pratique, il arrivait parfois que des stratégies soient élaborées dans un but précis, comme la création imminente de Nunavut, la stratégie d'éducation du public, la planification entourant la situation des Nisga'as et le premier plan de relations entre la Direction générale et les médias. On estime généralement que ces stratégies spécifiques sont efficaces, bien qu'elles ne soient pas précisément liées aux objectifs de communication du Ministère.

Le message formulé le plus souvent par les cadres supérieurs, qu'ils appartiennent au Ministère ou à d'autres organismes, revenait à dire que la fonction de communication du MAINC a besoin d'une orientation stratégique qui cerne de plus près ses besoins en communications. Ce message a également été exprimé en termes clairs par la plupart des personnes interviewées et par des participants aux ateliers.

Tant au sein du Ministère qu'à l'extérieur, le renforcement de l'orientation stratégique peut adopter plusieurs formes. Il peut s'agir, par exemple:

- de s'assurer que les objectifs et les priorités sont bien compris de tous et que leur soutien est garanti;
- de consacrer moins de temps à la gestion en situation de crise, et davantage de temps à l'élaboration de buts et de priorités;
- de ne consacrer des ressources qu'à des activités pour lesquelles des buts ont été clairement identifiés;
- de consacrer moins de ressources à des activités qui rapportent peu, comme certains communiqués de presse ayant un lien ténu avec les objectifs de communication, et de s'attacher davantage aux priorités fixées;
- de déployer davantage d'efforts pour surveiller de près les progrès accomplis en vue d'atteindre les buts fixés en matière de communication.

La nécessité de buts qui font autorité

Peu de faits concrets permettent de penser que le Ministère a adopté un processus régulier de formulation et d'application des buts de communication dirigé par ses cadres supérieurs et bien compris par l'ensemble du personnel et des partenaires. En l'absence d'un tel processus, il est très difficile – sinon impossible – d'avoir une orientation stratégique puissante. La gestion d'un processus de ce genre constitue un défi et exige bien souvent beaucoup de temps, mais elle est cependant indispensable si l'on veut obtenir des résultats satisfaisants.

Les régions ont un rôle particulièrement important à jouer dans la formulation des buts de communication du fait de la diversité des cas et des circonstances propres à chacune d'elles. Des buts ne peuvent faire autorité dans les régions que si celles-ci les jugent applicables à leur propre situation.

La formulation des buts et priorités, les décisions qui s'y rapportent et leur application peuvent, par exemple, découler d'un plan bien structuré comportant des délais d'exécution calculés en fonction du temps dont ont besoin à la fois le personnel des Communications, celui des politiques et des programmes, ainsi que les partenaires (à savoir l'Assemblée des Premières Nations, comme prévu au plan d'action adopté par le Ministère). Le processus se terminerait par une prise de décision au niveau de la haute direction et par la publication officielle des buts, au nom du sous-ministre.

La nécessité de s'attacher aux priorités au lieu de pratiquer la gestion en situation de crise

Les personnes interrogées ont dit penser que la Direction générale des communications et les sections régionales des communications ont tendance à réagir plus ou moins indistinctement aux nombreuses demandes de services qu'elles reçoivent de toutes parts. Bien que les personnes interrogées ressentent beaucoup de sympathie pour le personnel des Communications et qu'elles sachent à quoi il doit faire face quotidiennement, il n'en demeure pas moins que, selon elles, le Ministère atteindrait plus facilement ses objectifs à long terme si ses services étaient efficaces, bien axés et mieux dirigés, du point de vue stratégique.

Face à nombre de « crises », la Direction générale utilise des ressources importantes pour maîtriser les incendies et rattraper le retard, même si une partie des efforts qu'elle déploie a peu à voir avec les buts et les objectifs qui avaient été fixés auparavant.

L'équipe d'examen conclut que la Direction générale des communications et les sections régionales des communication fonctionnent selon un « mode de gestion en situation de crise » en grande partie à cause d'un manque d'orientation stratégique précise. Une orientation stratégique – fondée sur des buts et des priorités adoptés par tous et clairement formulés – permettrait d'identifier et de prévoir les cas qui exigent une réaction, au niveau des communications. Elle aiderait, par exemple, à faire une nette distinction entre les questions qui exigent que la Direction

générale ou les sections régionales des communications (ou les deux) prennent la tête des opérations et celles qui peuvent être traitées par les groupes chargés des politiques ou des programmes. Cela faciliterait également la prise de décisions relatives à la répartition des efforts et des ressources.

Il est intéressant de voir comment, par exemple, les éléments de communication relatifs à la question des revendications territoriales pourraient être mieux gérés par le Ministère si, parmi les buts de communication, il était prévu de mieux informer le public. Si tel était le cas, il serait plus facile d'utiliser systématiquement les ressources de la Direction générale des communications, des sections régionales des communications, ainsi que celles des sections des politiques et des programmes afin de mieux exposer les principaux enjeux et les conséquences éventuelles des décisions attendues (dans la cause Delgamuukw, par exemple). On pourrait y parvenir en préparant le terrain avec les partenaires, les leaders d'opinion, les politiciens, et les collectivités concernées qui cherchent à désamorcer certains des commentaires négatifs qui accompagnent souvent les déclarations portant sur les règlements de revendications territoriales. L'autre solution consiste à rester sur le qui-vive et à faire face aux effets qu'entraînent, en matière de communications, les principales décisions relatives aux revendications territoriales, après qu'elles ont été annoncées.

L'équipe d'examen a constaté que la situation des Nisga'as était traitée avec une certaine cohérence mais que le cadre de travail relatif aux buts d'ensemble adoptés pour les communications n'était pas respecté. Cette sorte de démarche ne peut être efficace que si l'on y recourt à titre exceptionnel.

Nul doute que la Direction générale et les sections régionales des communications disposent en grande partie des moyens voulus pour faire face à des crises réelles (comme les questions relatives aux communications lors de grèves avec occupation) et, plus généralement, pour s'adapter au rythme rapide et à la diversité des communications. Cependant, cela diffère, tant qualitativement que quantitativement, de l'application quasi-permanente d'un « mode de gestion en situation de crise ». Fonctionner constamment selon un tel mode de gestion n'est pas viable à long terme.

Le présent rapport traite dans d'autres sections de l'investissement qui doit être fait pour aider les partenaires – en particulier les groupes autochtones – à prendre une part plus importante dans les activités courantes de communications du Ministère. Un tel investissement aurait, parmi d'autres avantages, celui d'offrir la possibilité d'alléger les pressions quotidiennes créées au sein du Ministère par la fonction de communication.

Mettre l'accent dans l'affectation des ressources sur les buts et priorités convenus

L'information recueillie lors des entrevues et l'expérience acquise par d'autres ministères révèlent que beaucoup de ministères, y compris le MAINC, s'en remettent au personnel des communications pour régler des questions de fond en matière de politiques et de programmes en « fignolant » les communications. C'est là une tâche difficile, voire impossible, qui entraîne de

grands gaspillages de ressources de communications. Le fait de définir clairement les buts et priorités au regard des communications peut aider à faire la distinction entre les enjeux de communications d'une part, et les enjeux liés aux politiques et programmes d'autre part.

À l'inverse, en l'absence de buts clairs en matière de communications, le personnel des communications n'a pas d'assise solide pour négocier avec les sections des politiques et programmes qui lui soumettent des demandes d'aide mal fondées. Il serait possible de freiner la tendance à faire appel au personnel des communications pour régler des questions de fond s'il existait des procédures de coopération claires qui définiraient la répartition du travail avec les groupes des politiques et des programmes lorsque se font jour des questions qui suscitent l'intérêt du public.

La Diection générale des communications du MAINC n'a pas été moins touchée que les autres organisations du domaine de communications par la tendance à faire primer les questions urgentes, au détriment des questions importantes. Ce problème universel qui se pose de façon particulièrement aigüe dans le milieu des communications, où les activités se déroulent à un rythme rapide, pourrait être atténué si l'on disposait de buts et priorités clairs sur lesquels fonder la prise de décisions concernant la répartition des ressources.

À quelques exceptions importantes près, les répondants se sont entendus pour dire, dans les discussions sur la charge de travail et les ressources, qu'il faudrait réduire considérablement le nombre de communiqués de presse. En effet, des études sur la collecte et l'utilisation de ces derniers par les médias ont révélé que la majorité des communiqués se révélaient de peu d'utilité au regard des communications. Les participants ont laissé entendre, quoique pas nécessairement dans ces termes : « Nous nous demandons combien de ces communiqués de presse ont un lien avec nos objectifs ». Des objectifs de communication clairs peuvent contribuer à définir un fondement concret à partir duquel il sera possible de décider si une proposition de communiqué de presse justifie les efforts importants que pourra exiger sa préparation.

Fixer des objectifs concrets

La majorité des gestionnaires et des employés, y compris ceux de la Direction générale et des sections régionales des communications, n'ont pas parlé d'objectifs ou de documents particuliers en matière de communications, à l'exception du rapport *Rassembler nos forces*, lequel représente un document de fond en matière de politique, non un document axé essentiellement sur les communications. Bon nombre de gestionnaires et d'employés ont dit connaître l'existence de documents tels que le *Plan de communication stratégique ministériel 1998-1999*, mais très peu, s'il en est, ont indiqué utiliser le document pour guider leurs activités quotidiennes en matière de communications.

En règle générale, les régions ne se servent pas du *Plan de communication stratégique ministériel* comme fondement de leurs propres plans. Dans la majorité d'entre elles, l'équipe d'examen a relevé peu d'indices de l'utilisation de plans de communications locaux ou nationaux pour

l'orientation des activités courantes en matière de communications. La plupart des régions n'ont pas souvent fait mention d'une « orientation stratégique » lors des discussions au sujet de leurs activités de communications et des questions connexes.

Comme il a déjà été indiqué, une des principales raisons à l'origine de la situation précitée est le fait que le *Plan de communication stratégique ministériel 1998-1999*, élaboré par la Direction générale des communications, n'a pas été formulé, entériné ou promulgué suivant un processus régulier dirigé par la haute direction. Par conséquent, même si le plan contient une grande quantité d'informations utiles, il ne fait pas suffisamment autorité pour orienter les activités quotidiennes en matière de communications.

Une autre des principales raisons pour lesquelles le *Plan de communication stratégique ministériel* n'est pas largement utilisé pour orienter les activités courantes en matière de communications est le fait que les objectifs ne sont pas définis assez clairement, ni ne sont assez complets pour favoriser une compréhension de leur utilisation et de leur mise en application au Ministère.

Ceci étant dit, les éléments clés du plan tels que le préambule, l'introduction, les considérations stratégiques et l'approche des communications sont bien articulés et sont utiles. En dernière analyse, toutefois, le plan ne fournit pas une orientation suffisamment bien définie au personnel des communications, des politiques et des programmes pour les aider à contribuer de façon réellement utile à la fonction de communication. Dans les cas où des employés apportent une contribution importante à cet égard, il est probable que cela s'explique par le fait qu'ils ont pris le temps et fourni des efforts pour s'assurer de comprendre et d'interpréter correctement l'orientation stratégique définie dans le plan.

Il est indiqué dans le *Plan de communication stratégique ministériel* que celui-ci trouve son fondement dans *Rassembler nos forces*. Cependant, les liens entre le plan et *Rassembler nos forces* sont inadéquats, tant au regard du fond que du processus. Les objectifs du plan ne donnent pas l'impression de découler de *Rassembler nos forces*, même s'il peut sembler qu'ils concordent avec ce rapport. La façon constructive et fructueuse dont on a utilisé *Rassembler nos forces* aux fins des communications dans la majorité des régions et à l'Administration centrale montre qu'il est important d'opérationnaliser les objectifs de façon méthodique. La majorité des employés interrogés au Ministère connaissaient bien *Rassembler nos forces*, et bon nombre d'entre eux ont déclaré que, conformément aux plans et directives élaborés dans leurs sections, ils avaient renforcé les objectifs découlant du rapport dans le cadre de leurs relations avec les clients et les partenaires. Par exemple, certaines régions ont organisé des ateliers pour le personnel, et parfois aussi pour les partenaires, au cours desquels ont été examinées les retombées de *Rassembler nos forces*.

Il ne fait aucun doute qu'un avantage majeur pourrait être retirer l'on retirerait un avantage majeur de l'établissement de liens entre le *Plan de communication stratégique ministériel* et *Rassembler nos forces*. Il conviendrait que la haute direction étudie de façon assez détaillée le moyen de rendre les quatre objectifs de *Rassembler nos forces* opérationnels aux fins des communications. Cela supposerait d'entreprendre, suivant une approche méthodique et sous

l'autorité de la haute direction, certaines activités usuelles reliées à la planification des communications stratégiques, par exemple la définition des publics cibles, des messages clés, des activités et des calendriers de mise en oeuvre. Au plan seraient associés quelques objectifs clairs et éloquents* qui traduiraient de façon non équivoque toute l'autorité du Ministre et du gouvernement. Une autre question consiste à savoir si *Rassembler nos forces* pourrait de fait servir de fondement à une stratégie de communications dans le Nord, comme l'affirme le plan. *Rassembler nos forces* ne propose rien en ce qui concerne les nombreux défis qui doivent être relevés pour assurer des communications efficaces dans le Nord et qui sont exposés à la section 3, intitulée Environnement des communications.

Le *Plan de communication stratégique ministériel* couvre bien les autres activités standard telles que la description de l'environnement public et les considérations d'ordre stratégique.

La stratégie d'éducation du public met en lumière des questions de même nature. La majorité des employés interrogés savaient très bien que l'on considère l'éducation du public comme prioritaire, mais la plupart d'entre eux étaient incapables de décrire clairement la portée de la stratégie, ses objectifs et les plans opérationnels. Comme il a déjà été indiqué, le *Plan de communication stratégique ministériel* laisse entendre que l'objectif premier du Ministère en matière d'éducation du public consiste à sensibiliser le public au sujet des piètres conditions socio-économiques dans lesquelles vivent les collectivités autochtones.

Suivre les progrès dans la poursuite des objectifs

Un certain nombre d'employés des communications, des politiques et des programmes à l'Administration centrale et dans les régions ont indiqué que l'on devrait déployer davantage d'efforts pour déterminer si l'on atteint les objectifs liés aux communications, ce qui selon eux représenterait pour le Ministère une activité relativement bénéfique en matière de communications. L'équipe d'examen n'a pas relevé beaucoup d'indices montrant que l'on recourt à des activités comme les sondages d'opinion et le contrôle pour déterminer si l'on atteint les objectifs établis.

En outre, l'équipe d'examen a recueilli peu d'indices, voire aucun, indiquant que l'on évalue le rendement du personnel des politiques et des programmes en fonction de sa contribution à la fonction de communication au Ministère. Dans l'évaluation du rendement global, on semble tenir compte de la capacité de l'employé de communiquer efficacement avec ses supérieurs, ses collègues et ses subalternes, mais pas de sa contribution à l'atteinte des objectifs du Ministère en matière de communications. Cela s'explique essentiellement, comme on l'a déjà laissé entendre, par le fait que les objectifs actuels ne font pas autorité et qu'ils ne sont pas définis de façon suffisamment claire et exhaustive pour orienter les activités courantes en matière de communications.

---

* (1) Renouveler les partenariats; (2) Renforcer l'administration autochtone; (3) Établir de nouvelles relations budgétaires; (4) Favoriser le renforcement des collectivités, des économies et des individus.

Pour suivre les progrès réalisés dans la poursuite des objectifs, il faudrait déterminer de façon concluante non seulement s'ils ont été atteints, mais également pourquoi. Des évaluations régulières de la contribution du personnel à la fonction de communication au Ministère pourraient constituer un élément de solution.

Influer activement sur les objectifs de communication du gouvernement

Selon ce qu'ont permis d'apprendre les entrevues avec des cadres supérieurs du Bureau du Conseil privé (BCP), du Ministère et du Cabinet du Ministre, le rôle du BCP pour ce qui est d'influencer les objectifs de communication est essentiellement unidirectionnel, en ce sens que c'est le MAINC qui reçoit des directives. Rarement y a-t-il un dialogue dans lequel le Ministère prend également l'initiative d'influer sur les objectifs de communication du gouvernement en matière d'affaires autochtones. Avec son riche bassin de connaissances et sa vaste expérience dans le domaine des affaires autochtones, le Ministère est bien placé pour influencer les objectifs de communication du gouvernement en ce domaine.

Renforcer les mécanismes de coordination interministérielle

La majorité des cadres supérieurs interrogés au MAINC et dans d'autres ministères fédéraux ont indiqué que les mécanismes interministériels de formulation et de mise en oeuvre des politiques de communications relatives aux affaires autochtones présentent des lacunes. En règle générale, la représentation à l'important comité de coordination des directeurs généraux est à un niveau bien inférieur à celui de directeur général. Qui plus est, le MAINC n'a pas encore relevé le défi consistant à coordonner les communications au sujet des affaires *autochtones* en distinguant ces dernières des questions découlant de sa responsabilité législative, en l'occurrence les questions qui concernent les Premières Nations et les Inuits. Ce défi semble se poser de façon particulièrement évidente dans la majorité des régions où l'on considère à toutes fins pratiques que le mandat du Ministère se limite aux affaires qui concernent les Premières Nations et les Inuits. Dans ce contexte, il est très difficile pour le personnel régional de jouer un rôle de chef de file auprès des ministères fédéraux dans le dossier des affaires autochtones.

Les cadres supérieurs du MAINC ont maintes fois parlé du rôle que joue la Direction générale des communications dans la coordination des communications gouvernementales liées aux affaires autochtones, et ils étaient particulièrement satisfaits des efforts déployés dans la foulée de *Rassembler nos forces*. En outre, il convient de souligner que certains représentants d'autres ministères fédéraux ont dit être d'avis que le comité de coordination interministérielle n'est pas aussi efficace qu'il pourrait l'être.

Comme il a déjà été indiqué, le mandat du Ministère à l'égard des questions du Nord fait également intervenir de nombreux autres ministères fédéraux. Compte tenu de l'importance de livrer avec constance des messages cohérents en cette période de changements importants, il serait très utile de mettre en place des mécanismes interministériels pour coordonner les communications relatives au rôle du gouvernement fédéral dans le Nord canadien.

L'équipe d'examen ne sous-estime pas les défis associés à la coordination interministérielle, particulièrement dans un domaine complexe des politiques comme celui des affaires autochtones. Ceci étant dit, il irait de l'intérêt du Ministère aussi bien que du gouvernement de fixer des objectifs fédéraux concertés en matière de communications sur les affaires autochtones. Au nombre des avantages que cela pourrait apporter au Ministère figure la possibilité de faire diffuser par d'autres ministères des messages favorables à ces objectifs au regard des politiques et des communications. Par ailleurs, le Ministère aura beaucoup à perdre s'il doit porter seul le fardeau des objectifs de communication du gouvernement en matière d'affaires autochtones et du Nord, ou s'il entre en conflit à ce sujet avec d'autres ministères fédéraux.

Conclusions

L'absence d'objectifs clairs, globaux et faisant autorité (fondement d'une orientation stratégique) est à l'origine de bon nombre des obstacles à l'exécution d'une fonction de communication efficace au Ministère.

Comme le renforcement de l'orientation stratégique en matière de communications est une responsabilité collective de la haute direction, et non uniquement de la Direction générale des communications, le rôle de chef de file en ce domaine devrait être assumé par la haute direction. Il faudrait mettre en place, pour la formulation des objectifs du Ministère en matière de communications, un processus qui supposerait une participation étendue du personnel des communications, de celui des politiques et des programmes ainsi que des partenaires et des clients. En outre, le processus devrait favoriser une opérationnalisation systématique des objectifs.

Il serait possible de mettre à profit l'influence qu'exerce *Rassembler nos forces* dans la formulation d'un ensemble d'objectifs de communication efficaces pour 1999-2000 et les années suivantes. Ces objectifs devraient clairement concorder avec ceux de *Rassembler nos forces,* de même qu'avec d'autres objectifs tels ceux liés aux affaires du Nord. De cette façon, le Ministère pourrait disposer d'un ensemble d'objectifs de communication qui orienterait de façon efficace tous les aspects de sa fonction de communication.

Recommandations

1. Le directeur général des Communications devrait mettre en place des processus réguliers (à mettre en oeuvre une fois par année sous l'autorité de la haute direction) qui viseraient :

    a) à confirmer et influencer les objectifs du gouvernement en matière de communications (p. ex. au moyen d'une combinaison de mécanismes interministériels renforcés, ainsi qu'en proposant des objectifs et stratégies de communications au Bureau du Conseil privé (BCP) / Cabinet du Premier Ministre (CPM);

b) à faire participer le personnel des communications, politiques et programmes à l'Administration centrale (y compris le Cabinet du Ministre) et dans les régions à la formulation des objectifs du MAINC en matière de communications, cela en tenant compte des priorités et objectifs généraux du Ministère ainsi que des priorités et objectifs généraux du gouvernement en matière de communications;

c) à faire participer les partenaires et les clients à la formulation des objectifs de communication;

d) à approuver, promulguer et rendre opérationnels les priorités et objectifs du Ministère en matière de communications;

e) à évaluer les résultats au regard des priorités et objectifs convenus, en collaboration avec les partenaires, et suivant les critères convenus;

f) à établir le fondement d'une évaluation annuelle de la contribution du personnel engagé dans la fonction de communication à l'égard des objectifs de communication du Ministère.

Mandat et secteurs d'activités

Question

La fonction de communication constitue une responsabilité partagée selon la politique du Conseil du Trésor. Les mandats de la Direction générale des communications et des sections régionales sont définis de façon plus étroite, sous la forme d'un ensemble déterminé de rôles et de responsabilités à l'égard desquels elles doivent rendre des comptes en bout de ligne.

Pour être efficace, le mandat de la Direction générale des communications et des sections régionales doit être clairement formulé, et les rôles des employés des communications au MAINC au regard de la planification, de la conception, de la mise en oeuvre et de l'évaluation des activités de communications doivent être bien compris et bien définis.

Comme les secteurs d'activités sont des prolongements logiques du mandat de communication, ils devraient prendre en compte et respecter l'ensemble des exigences en matière de communications d'une fonction publique moderne, tout en répondant aux besoins et attentes des clients, publics et partenaires du Ministère. En outre, les secteurs d'activités devraient comporter des liens cohérents avec les objectifs et priorités du Ministère en matière de communications. L'adoption d'une structure pour les activités des programmes qui faciliterait la mise en oeuvre efficace et efficiente d'initiatives et services complémentaires en matière de communications procurerait un avantage supplémentaire au regard de la planification et de la prestation globales de communications cohérentes.

Constatations, observations et analyse

Mandats et secteurs d'activités

La Direction générale des communications a pour mandat d'informer les groupes de clients au sujet des politiques, programmes, services et activités du Ministère, d'élaborer des stratégies, de fournir des conseils au sujet de la communication des politiques, programmes et initiatives du Ministre et du Ministère ainsi que de fournir des services de communications. Elle a également pour responsabilité de fixer et de mettre en application les priorités du Ministère au regard de l'éducation du public et de la gestion des incidents.

Comme l'indique le *Manuel des produits, pratiques et procédures des communications*, au sein de la Direction générale des communications, la Direction des opérations des communications et la Direction de la planification stratégique et des affaires publiques ont toutes deux des mandats bien définis en ce qui a trait à leurs services et activités.

- Le mandat de la Direction des opérations des communications consiste à fournir un soutien professionnel et technique de qualité afin d'assurer la mise en oeuvre la plus efficace possible du programme de communications du Ministère.

- Le mandat de la Direction de la planification stratégique et des affaires publiques des communications consiste à fournir un soutien proactif et stratégique de qualité aux fins de la planification, de l'élaboration et de la mise en oeuvre de toutes les activités de communications du Ministère.

Les mandats des sections régionales des communications s'accordent généralement avec celui de la Direction générale des communications à l'Administration centrale. Cependant, les employés des communications dans certaines régions assument des responsabilités supplémentaires reliées à la fonction des services à la direction du Ministère.

Les entrevues ont permis d'apprendre que le mandat de la Direction générale des communications et des sections régionales semble être relativement bien compris. Les cadres supérieurs à l'Administration centrale et le personnel du Cabinet ministériel considèrent comme extrêmement important l'aspect du mandat des communications lié à la stratégie. En outre, ils accordent de la valeur au suivi de la couverture médiatique et à la recherche sur l'opinion publique. Ils étaient au fait du rôle que jouent les communications dans l'élaboration des lignes directrices sur la gestion des incidents, rôle qu'ils considèrent comme utile. Certaines régions ont modifié les lignes directrices à leur propre usage. Cependant, quelques gestionnaires ont mis en doute la pertinence de l'incorporation de la fonction de gestion des incidents dans le mandat de communications.

Il convient de souligner que la responsabilité du site Internet du Ministère ne relève pas du mandat de la Direction générale des communications. De même, la tenue des consultations au sujet des nouvelles initiatives en matière de politiques ou de programmes n'est pas incluse dans ce mandat.

Chez les employés des communications, on éprouve semble-t-il de l'incertitude quant à l'étendue du mandat du Ministère en ce qui a trait à la diffusion des objectifs plus généraux du gouvernement à l'égard des Métis, des Indiens non inscrits et des Indiens hors-réserve qui habitent au sud du 60e parallèle. Cette question mérite d'être clarifiée, au profit notamment des personnes qui travaillent en première ligne dans les régions. Si leur mandat s'étend au-delà de la diffusion des politiques, programmes, services et activités du Ministère, il faudra les tenir au fait de la situation d'ensemble à mesure que celle-ci évoluera.

En règle générale, les secteurs d'activités de la Direction générale des communications et des sections régionales qui sont décrits dans le détail à la section 3 sont clairs, exhaustifs et cohérents.

Renforcer le profil de la Direction générale

On a exprimé certaines inquiétudes au sujet de la visibilité et du profil des communications au Ministère. Bon nombre de répondants étaient d'avis que les gestionnaires de programme sous-estiment l'importance et la valeur des services fournis par la Direction générale des communications et les sections régionales. On s'inquiète en outre du fait que le personnel des communications n'est pas en mesure d'établir des rapports suffisamment réguliers et soutenus avec la haute direction. Le problème de visibilité et d'« influence » touche plus particulièrement les régions où le gestionnaire des communications ne siège pas au comité de direction de la région.

Suivi des nouveaux enjeux

La responsabilité du suivi des questions qui se font jour à la Direction générale des communications et dans les sections régionales n'est pas clairement définie. On sait qu'il s'agit d'une responsabilité partagée, mais l'équipe d'examen a constaté qu'il existe beaucoup de confusion au sujet des mécanismes à mettre en oeuvre pour porter ces questions à l'attention des cadres supérieurs à l'Administration centrale (via le directeur général régional et les gestionnaires de programme ou via les Communications?). On a aussi fait observer que la ligne de démarcation entre l'aspect du mandat de communications lié à la collecte de renseignements et les initiatives de consultation plus officielles n'est pas clairement définie. Bon nombre d'intervenants ne faisaient pas la différence entre ces activités, et plusieurs ont fait des observations d'ordre général sur le caractère adéquat des consultations tenues par le Ministère.

Les gestionnaires et le personnel du Cabinet ministériel étaient généralement satisfaits du suivi des nouveaux enjeux et ont fait état de peu de surprises à cet égard. Plusieurs personnes pensaient que le Ministère devrait se montrer plus proactif et mettre davantage l'accent sur des activités comme les séances d'information à l'intention des médias et des intervenants. Elles pensaient que cela pourrait réduire la quantité d'efforts déployés pour régler les problèmes attribuables à un manque d'information ou à la mésinformation.

Produits de communications

On a reconnu que la prestation des services par la Direction des opérations des communications constitue une force. Cette direction s'est attirée les éloges de tous les intéressés pour la qualité et le caractère actuel de ses produits (sous réserve de certaines exceptions, dont celle des discours, qui doivent être préparés dans des délais serrés et bien souvent à court préavis). Par ailleurs, plusieurs personnes ont parlé du manque apparent de liens directs avec les objectifs stratégiques plus généraux.

Quoi qu'il en soit, la majorité des gestionnaires de programme étaient d'avis que l'on consacre trop de temps à l'élaboration de produits d'information, au détriment de la prestation de services de conseils et de planification stratégiques. Il a souvent été mentionné que la production de multiples communiqués de presse est une activité à laquelle on devrait attacher beaucoup moins d'importance. Comme il a déjà été indiqué, la majorité des répondants doutaient de l'efficacité

des communiqués de presse, en dépit du niveau de qualité généralement élevé de ces derniers. Ils ne savaient pas très bien quel public était « ciblé », ne pensaient pas que l'on lisait les communiqués de presse et ne voyaient pas l'utilité de ces derniers par rapport aux objectifs généraux du Ministère en matière de communications.

Les représentants des collectivités autochtones et de certains médias ont eux aussi exprimé des préoccupations au sujet du nombre et de l'utilité des communiqués de presse. Beaucoup de personnes interrogées, particulièrement dans le Nord, ont parlé de la nécessité de fournir de l'information autrement que sous forme écrite. Plusieurs intervenants ont dit qu'on devrait recourir davantage à la radio et à la télévision parce que ces médias sont déjà largement considérés comme le mode de communications privilégié dans le Nord. Ils ont en outre indiqué qu'il faudrait diffuser davantage d'information dans les langues autochtones (pas nécessairement par écrit).

Le personnel des Communications a signalé que l'information n'était habituellement pas offerte dans des formats de rechange pour les personnes atteintes d'un handicap ou faiblement alphabétisées. Beaucoup d'employés ont toutefois reconnu que ce problème commence à prendre de l'importance.

Éducation du public

En règle générale, l'éducation du public était considérée comme une priorité importante et un nouvel élément à incorporer au mandat de communications. Ce secteur d'activité suscite un vif intérêt chez tous les intervenants, qui lui accordent d'ailleurs leur appui. La Direction générale déploie des efforts pour accroître la visibilité de l'éducation du public, et l'importance de ce secteur d'activité est largement reconnue, mais on ne sait pas avec clarté ce que cela suppose et sur quels éléments il conviendrait de mettre l'accent.

Il faudra promouvoir l'éducation du public de façon plus dynamique afin de s'assurer que tous les programmes, à l'Administration centrale et dans les régions, ainsi que tous les autres ministères concernés par les questions liées aux Autochtones et aux affaires du Nord, sont au fait de l'importance de l'éducation du public et s'engagent au moment opportun dans la planification et la mise en oeuvre d'activités de communications concernant les initiatives pertinentes en matière de politiques et de programmes.

Il existe de nombreux « publics » différents, avec des préoccupations différentes selon l'endroit où ils se trouvent. On reconnaissait de façon générale qu'il conviendrait de fournir au public non autochtone davantage d'informations sur l'histoire, la culture, les aspirations et la situation socio-économique des peuples autochtones. Par ailleurs, beaucoup de personnes (gestionnaires, employés des communications, représentants des médias, représentants des Autochtones et autres intervenants) ont parlé de la nécessité d'expliquer ce que fait le Ministère, et pourquoi il le fait, aux publics tant autochtones que non autochtones. Cela vaut tout particulièrement dans le Nord, où les peuples autochtones représentent une large proportion de la population, et où les responsabilités du Ministère englobent des enjeux plus généraux en matière de sciences et de développement économique.

Certains gestionnaires et employés ont fait observer que les efforts d'éducation du public pourraient également jouer un rôle utile dans la sensibilisation des fonctionnaires d'autres ministères fédéraux concernant la portée et la complexité des responsabilités du Ministère à l'égard des Premières Nations, des Inuits et des résidents du Nord.

Les communications constituent une responsabilité partagée

Les cadres supérieurs savaient qu'ils étaient aussi responsables de l'efficacité des communications. Plusieurs d'entre eux ont dit qu'ils faisaient participer le personnel des communications à l'élaboration des nouveaux programmes et politiques. Toutefois, cette approche n'est pas appliquée de façon uniforme. Les gestionnaires devront déployer de plus grands efforts pour s'assurer que le personnel des communications aura la possibilité de fournir des conseils stratégiques dès le début du processus. Trop souvent, on s'intéresse aux questions liées aux communications après le fait. Des employés des communications ont signalé qu'ils étaient bien souvent tenus de préparer des produits de communications de façon urgente, selon les besoins du moment, ce qui nuit à leur efficacité. Il serait possible de réduire la charge de travail et le stress imposés au personnel des communications en veillant à ce que les gestionnaires s'acquittent plus scrupuleusement de leurs propres responsabilités en ce qui a trait à la communication avec leurs collègues, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de leurs services.

Les fonctionnaires du Ministère et les représentants des autres ministères, des collectivités autochtones et des médias s'entendent généralement pour dire que le Ministre peut représenter, et représente effectivement un « instrument » de communications particulièrement efficace et qu'il a joué un rôle utile dans le cadre de certaines initiatives clés. Le personnel du Cabinet du Ministre se plaint toutefois que les discours préparés à l'intention du Ministre sont de piètre qualité, manquent de substance et doivent bien souvent être récrits.

Conclusions

Les observations recueillies auprès des clients internes et externes, à l'Administration centrale, dans la région de la Capitale nationale et dans l'ensemble des régions font ressortir l'existence d'une demande clairement articulée et d'un solide appui à l'égard de la gamme actuelle de secteurs d'activités, bien que l'importance relative des besoins à cet égard varie d'un groupe à l'autre et d'une question à l'autre.

Il est ressorti clairement aux yeux de l'équipe d'examen que le Ministère a su agir de façon proactive en déployant des ressources et en créant des mécanismes qui visent à garantir le maintien d'une capacité relativement bien équilibrée au regard de la prestation de l'ensemble des services de communications.

La principale préoccupation concerne l'importance relative à accorder aux « services de soutien des communications » par opposition aux « conseils stratégiques en communications ». Les cadres supérieurs du Ministère, particulièrement à l'Administration centrale (et aussi dans les régions), au Cabinet du Ministre, dans les organismes centraux et dans d'autres ministères

fédéraux ont maintes fois demandé que l'on mette davantage l'accent sur l'aspect « stratégique ». Chose paradoxale toutefois, ils font preuve de peu de constance et d'à-propos lorsque vient le moment de demander ou de permettre au personnel des communications de remplir un tel rôle stratégique eu égard aux questions liées aux politiques et aux programmes. Parallèlement, ils continuent d'assigner au personnel des communications de nombreuses tâches de soutien de type « opérationnel », liées par exemple aux produits de communications.

On continuera d'avoir besoin de toute la gamme des activités offertes dans les différents secteurs d'activités; aucune ne pourrait être complètement abandonnée sans que cela crée de graves lacunes dans les activités et services liés aux communications. Toutefois, on pourrait et on devrait accorder une importance relative supérieure aux secteurs d'activités qui permettent de tirer le meilleur profit des compétences spécialisées, des qualités de réceptivité et des capacités associées à la fonction de communication. On retiendra à titre d'exemple l'analyse stratégique des enjeux et environnements de communications, la formulation de messages clairs et cohérents à l'intention des différents publics ainsi que la rédaction efficace et l'élaboration de documents de communications bien ciblés et bien conçus.

Il faudra manifestement tenir compte, dans l'élaboration et la mise en oeuvre d'une stratégie efficace d'éducation du public, des variations très marquées de la situation dans les différentes régions du Canada. Cela ne saurait réussir si l'on n'obtient pas une bonne participation et une étroite collaboration des partenaires autochtones, des intervenants du Nord et des sections régionales des communications. Il faudra également consentir un investissement continu dans la recherche sur l'opinion publique afin de faciliter la planification et le suivi des progrès.

Recommandations

2. Le directeur général des Communications, en collaboration avec la haute direction et le Cabinet du Ministre, devrait fixer à l'égard des différents secteurs d'activités des priorités clairement reliées aux objectifs du Ministère en matière de communications.

3. Le directeur général des Communications devrait revoir le mandat de la Direction générale en ce qui a trait à la gestion des contrats, au site Web et à la gestion des incidents afin de déterminer si ces secteurs d'activités conviennent pour la Direction générale ou s'ils devraient être transférés ailleurs.

4. Le directeur général des Communications, en consultation ou en collaboration avec les programmes à l'Administration centrale et dans les régions de même qu'avec les partenaires autochtones et du Nord, devrait définir une vision claire de la fonction d'éducation du public, assortie d'objectifs, de processus de planification et d'évaluation, de priorités et critères pour l'affectation des ressources et de mécanismes connexes de mise en oeuvre et de coordination.

Relations professionnelles

Question

Pour pouvoir s'acquitter de leurs mandats, les employés des communications du Ministère doivent établir et entretenir des relations professionnelles efficaces avec des clients et collègues internes, avec des clients, partenaires et intervenants externes et avec les médias. Ces relations supposent une bonne compréhension des attentes, besoins et priorités des clients. Elles supposent également une bonne compréhension des rôles et responsabilités de toutes les personnes engagées dans la planification, la conception, la mise en oeuvre et l'évaluation des communications, cela afin de garantir une collaboration, une complémentarité et une cohérence optimales, tout en faisant le meilleur usage possible de ressources limitées.

Le personnel des communications doit en outre très bien comprendre et connaître les valeurs, expériences et situations des divers partenaires et autres intervenants dans différents milieux, régions et circonstances, et il doit s'employer activement à tenir compte de ces facteurs de façon sensible et utile dans la planification, la conception, la mise en oeuvre et l'évaluation des activités de communications. Il doit entretenir des relations étroites, axées sur la collaboration, avec les partenaires et les intervenants, ce qui suppose de faire preuve d'ouverture et de respect mutuel, et aussi de veiller au partage des compétences, perceptions, expériences, cordes sensibles et ressources dans la poursuite des objectifs communs en matière de communications.

Constatations, observations et analyse

Relations avec les clients et les collègues au MAINC

Cabinet du Ministre et haute direction

Le Ministre est manifestement considéré, en règle générale, comme le principal client aux fins des communications. Les employés du Cabinet du Ministre ont déclaré qu'ils étaient généralement satisfaits des services qui leur sont fournis, à une exception importante près, celle des discours, dont il a déjà été question. Selon eux, les discours manquent bien souvent de substance et doivent être récrits. Cependant, ils ne semblent pas très bien savoir comment la Direction générale des communications est organisée, pas plus qu'ils ne savent qui est responsable de quoi à l'Administration centrale. Fait intéressant, certains cadres supérieurs ont dit penser que les messages émanant du Cabinet du Ministre n'étaient pas toujours clairement communiqués au personnel de la Direction générale des communications.

Bon nombre d'employés des communications dans les régions ont un sain réflexe d'autocritique à l'égard de leur connaissance et de leur compréhension limitées des exigences du « centre » et des pressions auxquelles sont soumis quotidiennement le Ministre et les hauts fonctionnaires. En

outre, les employés des Communications dans les régions admettent ne pas très bien connaître et comprendre les réalités auxquelles sont confrontés leurs homologues des communications à l'Administration centrale.

Les répondants ont déclaré que le Cabinet du Ministre et les employés des communications dans les régions entretenaient des relations très étroites et généralement productives.

Collègues des secteurs des politiques et des programmes

On reconnaît que la fonction de communication constitue une « responsabilité partagée », mais les fonctions du personnel des politiques et des programmes en matière de communications ne sont pas bien définies dans les documents de planification, pas plus que les obligations concernant le recours au personnel des communications ne sont clairement énoncées dans le processus relatif aux politiques et aux programmes. De ce fait, les relations entre les partenaires au sein du MAINC sont difficiles et caractérisées par une gestion à la petite semaine.

La fréquence et le degré auxquels le personnel des communications à l'Administration centrale et dans les régions a établi de bons rapports et des relations professionnelles efficaces avec les autres sections du MAINC varient de façon marquée, ce qui s'explique par le fait que les sections des politiques et des programmes n'ont pas toutes la même compréhension de la valeur ajoutée que le personnel des communications peut apporter à l'égard des initiatives en matière de politiques et de programmes. Interviennent probablement à cet égard des différences dans les affinités personnelles entre les employés des communications et ceux des politiques et programmes.

Tant à l'Administration centrale que dans les régions, les employés des communications ont affirmé qu'ils devaient bien souvent intervenir pour contrer les effets de piètres communications entre les gestionnaires et les représentants d'autres ministères au sujet de questions de fond, et qu'on exige trop du personnel des communications, dans bien des cas à la onzième heure, en leur demandant de « sauver les meubles » lorsque des initiatives problématiques ou mal articulées en matière de politiques et de programmes causent des difficultés. Plusieurs gestionnaires principaux de programme à l'Administration centrale se sont dit d'accord avec cette observation.

Certains programmes ont tendance à reléguer la Direction générale des communications, à l'Administration centrale, à un rôle relativement banal consistant à produire, bien souvent à la dernière minute, des documents d'information de base tels que des communiqués de presse et des fiches d'information, plutôt que de lui attribuer des fonctions plus cruciales telles que l'analyse de l'environnement public, la détermination et l'élaboration des messages clés ou l'élaboration de stratégies pour obtenir l'adhésion du public et des intervenants, la prévision et la prévention des « incidents » en matière de communications et de relations publiques, et ainsi de suite.

À l'Administration centrale, les relations professionnelles de la Direction générale des communications avec les divers programmes et directions générales sont très inégales. Dans certains cas, les gestionnaires et les employés des communications entretiennent d'étroites relations professionnelles qui permettent de tirer le meilleur profit possible de la fonction de

communication. Dans ces cas-là, on sollicite la participation du personnel des communications dès le début lorsque se présentent de nouveaux dossiers, et on lui fait jouer un rôle actif dans la conception des programmes de communications et des messages. Dans les autres cas, cependant, on ne semble pas très bien saisir l'importance des communications dans le contexte général des politiques et des programmes, pas plus que l'importance de la contribution que le personnel des communications peut apporter à l'élaboration et à la mise en oeuvre des initiatives en matière de programmes.

La situation est la même dans la majorité des régions, quoique les interactions quotidiennes entre le personnel des communications et celui des programmes semblent être meilleures qu'à l'Administration centrale. Toutefois, comme les programmes de communications et les messages relatifs aux initiatives nationales sont élaborés à l'Administration centrale, les régions subissent également les contrecoups des lacunes dans les liens de partenariat entre le personnel des communications et celui des programmes à l'Administration centrale.

Un problème qui se pose fréquemment dans l'ensemble du Ministère, même là où les relations entre les communications et les programmes sont bonnes, est lié au fait que les gestionnaires et le personnel des programmes ont habituellement une vision trop étroite de la fonction de communication. Ils ont généralement tendance à faire appel au personnel des communications pour « livrer des messages » ou « travailler la façon de présenter les choses ». Le personnel des programmes a surtout besoin d'aide pour la rédaction des communiqués de presse, l'organisation des annonces à l'intention des médias et d'autres événements ainsi que la révision et la production des documents d'information. Toutes ces fonctions ont leur utilité, mais elles ne mettent à profit qu'une partie des capacités du personnel des communications.

Ce que l'on observe bien souvent, c'est que les gestionnaires de programme négligent de demander les conseils stratégiques et le soutien que le personnel des communications serait capable, désireux et heureux de leur fournir pour les aider à planifier, concevoir, mettre en oeuvre et, ultérieurement, évaluer leurs initiatives.

Les gestionnaires et le personnel des communications éprouvent de vives frustrations face à cette méconnaissance de leurs capacités de la part du personnel des programmes. Ils estiment qu'ils pourraient apporter une contribution très importante sous la forme d'évaluations de l'environnement public (comment les choses sont perçues et comment les initiatives sont susceptibles d'être reçues par divers segments du public), la détermination des principaux publics, de leurs besoins particuliers en matière d'information et des messages qui conviennent pour eux, de même que les conseils sur la façon de rendre les politiques et programmes mieux compréhensibles et/ou plus acceptables pour les divers groupes concernés, et enfin le suivi de la couverture médiatique et des réactions du public afin de faciliter la surveillance et l'adaptation des politiques et programmes au fur et à mesure de leur mise en œuvre.

Les régions du Nord sont dans une situation assez unique. Les employés du MAINC y vivent dans une « maison de verre ». Ils rencontrent leurs clients tous les jours, et sont souvent sollicités lorsqu'il y a un besoin de savoir ce que fait le Ministère. Étant donné que le MAINC constitue la principale présence fédérale dans le Nord, on leur demande également des explications au sujet

des activités des autres ministères fédéraux. Les représentants des sections des communications dans le Nord avaient une vision très nette des employés des programmes en tant que clients. De leur côté, les employés des programmes étaient bien au fait de l'importance de la participation des sections des communications à leur travail. Les employés des programmes qui ont été interrogés ont dit grandement apprécier le soutien qu'ils reçoivent du personnel des communications. Selon les observations recueillies, les relations professionnelles entre le personnel des communications et celui des programmes sont caractérisées par une excellente collaboration et une grande efficacité.

Administration centrale et régions

Les employés de l'Administration centrale et des régions ont dit se sentir bien souvent incompris et mésestimés par leurs collègues, mais ils se sont maintes fois montrés favorables à toute mesure visant à mieux les faire connaître et comprendre et, partant, à améliorer les services qu'ils offrent à leurs clients.

En outre, les employés des communications à l'Administration centrale et dans les régions s'entendent pour dire que dans l'ensemble, le degré d'ouverture et le niveau de qualité de leurs propres relations professionnelles (caractérisées autrefois par des tensions et confrontations) s'améliorent de façon soutenue, ce que l'on peut attribuer essentiellement aux efforts déployés récemment pour entretenir des rapports réguliers grâce à la tenue de téléconférences et de séances conjointes de planification et d'examen.

Comme il a déjà été indiqué, le personnel des communications à l'Administration centrale et dans les régions semble avoir une connaissance concrète de ses propres limites et lacunes relatives (compréhension généralement insuffisante de la situation locale de la part de l'Administration centrale, conjuguée à une piètre compréhension des facteurs politiques et du processus relatif aux grandes orientations qui entrent en jeu à « Ottawa ». Chaque groupe semble avoir un vif désir d'en apprendre davantage sur l'autre groupe, et chacun a à coeur de prêter une oreille plus attentive à l'autre groupe, en tenant compte de son expérience et de ses réflexions.

Les régions estiment qu'elles consacrent encore trop de temps et d'effort à « alimenter des mécanismes de l'Administration centrale »; elles ont l'impression qu'on les pousse dans de trop nombreuses directions, au sujet de trop nombreuses questions. Elles sont généralement d'avis qu'il leur faudrait établir des relations professionnelles plus harmonieuses avec l'Administration centrale, ce qui supposerait de mettre en oeuvre de sains processus qui ouvriraient la voie à des discussions et négociations utiles concernant les priorités et approches à mettre en oeuvre pour éviter ce qui est perçu actuellement comme une pratique de « déchargement de projets » dans les bras des régions.

En outre, les régions sont généralement d'avis qu'elles ne reçoivent pas suffisamment d'information de bonne qualité de l'Administration centrale concernant les enjeux et sujets clés tels que les initiatives et processus liés aux politiques, la législation, l'autonomie

gouvernementale, les ententes sur les terres, les traités, etc. Plus précisément, elles pensent que les analyses contenues dans les mémoires au Cabinet ne rendent pas compte de façon exhaustive des points de vue des régions.

Les régions ont l'impression que lorsque vient le moment de planifier et d'élaborer des stratégies et programmes en matière de communications, on ne fait bien souvent appel à elles qu'après le fait. Plusieurs gestionnaires des communications à l'Administration centrale sont d'accord avec cette critique et ont suggéré d'adopter une approche de sensibilisation des régions plus opportunes et proactives en ce qui a trait aux questions et initiatives en matière de communications.

Certaines régions sont d'avis que l'Administration centrale pourrait fournir un meilleur appui dans les régions, c'est-à-dire là où ont lieu la majorité des interactions quotidiennes avec les peuples autochtones et les résidents du Nord.

Fait intéressant, les gestionnaires et le personnel des communications à l'Administration centrale n'étaient généralement pas aussi critiques à l'égard de leurs relations avec leurs homologues régionaux, quoiqu'ils étaient préoccupés par ce qu'ils percevaient comme un niveau inégal d'engagement de certaines régions à l'égard des objectifs et activités d'envergure nationale en matière de communications.

Relations avec les clients, partenaires et intervenants externes et avec les médias

Partenariat dans le contexte des communications

À certains égards, le terme « partenariat » est véritablement synonyme de relations satisfaisantes, honnêtes et efficaces avec les autres. En ce sens, le personnel des communications au Ministère semble vraiment vouloir établir et maintenir des relations présentant ces caractéristiques et qualités avec les autres intervenants clés.

Le mot « partenariat » a également une autre signification, plus révélatrice et concrète, dans le contexte des communications, c'est-à-dire en fait dans le cadre du processus plus général d'élaboration des politiques et programmes dans l'ensemble du Ministère. Il renvoie entre autres choses au fait d'obtenir la collaboration d'autres personnes et de collaborer avec elles, qu'il s'agisse de personnes du Ministère, de représentants d'autres organismes fédéraux, d'homologues provinciaux et territoriaux, de représentants des organisations et collectivités autochtones et des médias (tant autochtones que généraux) et d'autres intervenants, cela en vue de partager de l'information et d'entretenir un dialogue constructif au sujet des préoccupations et questions d'intérêt commun. Ce genre de partenariat suppose de collaborer avec autrui et de partager de l'information, des ressources et des « pouvoirs », en vue de trouver et de concevoir ou d'utiliser les moyens les plus appropriés et les plus efficaces pour atteindre des objectifs communs en matière de communications. Cela suppose enfin, lorsqu'il y a lieu, de fournir à autrui les instruments et le soutien dont il a besoin pour remplir son rôle au regard des communications, plutôt que de s'en remettre entièrement au gouvernement.

L'objectif que l'on poursuit en favorisant et en appuyant de tels partenariats, comme en fait foi le soutien accordé à cet égard par divers gestionnaires et employés des communications de toutes les régions du Canada, consiste à tirer le meilleur profit possible des réseaux, connaissances et compétences disponibles, où qu'ils soient, de façon à assurer des communications fructueuses, opportunes et efficaces. En outre, ces partenariats aident les différents groupes ou régions à mieux comprendre leur situation et leurs besoins respectifs ainsi qu'à appuyer les processus généraux liés aux politiques et aux programmes. En fait, cela s'applique au processus même des politiques et programmes, dans le cadre d'un *modus operandi* pour l'ensemble du Ministère.

Bien que l'utilisation de la notion de partenariat dans le domaine des communications soit relativement récente, on relève déjà l'existence de certaines « pratiques exemplaires ». On retiendra à titre d'exemples la préparation de documents destinés à être diffusés via des instruments externes et la collaboration active dans le cadre des activités, programmes et stratégies de communications.

Comme l'a dit un gestionnaire régional des communications, un défi de taille est lié au fait que l'établissement de partenariats ne constitue pas encore une activité courante. Vient accroître l'ampleur de ce défi le fait que les organisations autochtones entretiennent rarement des rapports directs avec le personnel des communications; en effet, c'est avec le personnel des programmes que sont habituellement établis les contacts les plus directs. Cela signifie que le personnel des communications, tant à l'Administration centrale que dans les régions, n'a pas souvent la possibilité d'établir des relations avec la collectivité autochtone. Cela vaut tout particulièrement dans les cas où les gestionnaires et les employés des programmes ne bénéficient pas eux-mêmes, ou n'ont pas établi des rapports étroits et des relations professionnelles continus avec le personnel des communications.

Plusieurs cadres supérieurs du MAINC de même que des employés du Cabinet du Ministre et même des gestionnaires et des employés des communications à l'Administration centrale et dans les régions ont souligné qu'il faudra établir des mécanismes officiels de communications avec des partenaires inuits et des Premières Nations. Le personnel des communications dans les régions, en particulier, devrait mieux connaître les principales personnes-ressources dans les collectivités. Cela supposerait d'avoir des agents sur le terrain sur une base quotidienne. Il faudrait aussi que le MAINC essaie de mieux comprendre le fonctionnement des organisations inuites et des Premières Nations. De l'avis des partenaires autochtones, on ne tient pas compte bien souvent des protocoles en vigueur dans les collectivités autochtones, et il subsiste des lacunes dans la compréhension de la culture autochtone, lacunes qui nuisent à l'établissement de partenariats efficaces.

Plusieurs gestionnaires des communications, représentants autochtones et intervenants du Nord ont fait observer que parfois il n'est pas possible, ni même convenable, que le personnel des communications du MAINC réalise des activités conjointes avec la collectivité autochtone. à certains égards, il existe des points de vue et messages radicalement opposés qui nécessitent l'adoption de lignes de conduite distinctes.

Partout au Canada, et aussi bien à l'Administration centrale que dans les régions, il existe un besoin on observe le besoin de lever certaines barrières entre différents groupes et d'établir des liens avec ces derniers en tant que clients et partenaires. La majorité des groupes autochtones et beaucoup de représentants des médias n'ont pas l'impression d'être des clients du Ministère lorsqu'il est question de communications, même si leurs besoins en information sont importants, et même s'ils jouent un rôle actif dans la diffusion des messages et dans la transmission de la rétro information au Ministère.

Autres ministères

Certains autres ministères et ordres de gouvernement constituent des clients externes importants, mais les liens avec eux sont généralement de piètre qualité. Les participants étaient d'avis que le fonctionnement du comité interministériel n'est pas efficace. Il faut voir là une manifestation d'un problème de plus grande envergure qui touche l'ensemble du gouvernement et dont l'existence est généralement reconnue également par les autres ministères.

L'équipe d'examen a entendu des messages variés au sujet de la nature des relations que le Ministère entretient avec les organismes centraux, notamment le Bureau du Conseil privé et, dans une moindre mesure, le Bureau de l'interlocuteur fédéral. D'un côté, le personnel des communications du MAINC voit d'un bon oeil la participation de ces organismes à la planification et à l'élaboration des stratégies de communications, car il considère que cela permet de mettre les communications en évidence et de les cibler. D'un autre côté, il existe une crainte que les besoins et opinions des organismes centraux n'aillent à l'encontre des besoins et priorités propres du Ministère, notamment dans les régions.

Les gestionnaires et le personnel des communications au MAINC et dans d'autres grands ministères et organismes fédéraux s'entendent sur la nécessité d'améliorer la planification et la coordination des activités de communications relatives aux affaires autochtones. Quant aux affaires du Nord, elles suscitent moins d'intérêt, quoique lorsqu'on insiste, les gestionnaires des communications avouent qu'il existe un besoin de même nature en ce domaine.

On s'entend généralement pour dire que la mise sur pied du Comité de coordination interministérielle a représenté un effort louable pour remédier à un problème important, mais que ce comité s'est révélé à ce jour relativement peu efficace. Cela est attribuable en partie à la tendance qu'ont les ministères (y compris le MAINC) à envoyer à ce comité des remplaçants de niveau subalterne, de sorte que cette tribune constitue davantage un centre d'information qu'une entité stratégique.

Comme il a été mentionné plus haut au sujet du mandat, il faudrait clarifier les rôles et responsabilités des intervenants fédéraux à l'égard des questions qui concernent les peuples autochtones en général, et les résidents du Nord en particulier. Le secteur d'activités lié à l'éducation du public verra de plus près à ce que le Ministère considère le grand public et les groupes d'intérêt généraux comme les clients et interlocuteurs d'importance.

Des gestionnaires ont fait état des succès qu'ont récemment remportés les approches interministérielles des communications stratégiques concernant quelques enjeux horizontaux. Le rapport *Rassembler nos forces*, par exemple, et le plan de communications sur les polluants organiques persistants qui influent sur la santé des Inuits du Nord, sont ceux qui ont été mentionnés le plus souvent. Ces approches réussies doivent être reprises dans le cadre d'autres initiatives.

Peuples autochtones et intervenants du Nord

Au niveau national, la Direction générale s'est employée à établir des relations efficaces avec l'Assemblée des Premières Nations et avec les Inuits Tapirisat, mais les progrès sont lents et on ne sait pas clairement où l'on s'en va.

Les entrevues ont permis à l'équipe d'examen de constater que le personnel des communications, tant à l'Administration centrale que dans les régions, a une nette volonté de s'adapter aux besoins des différents publics et partenaires, et plus particulièrement à ceux des Autochtones, de leurs collectivités et de leurs institutions.

Tous les employés des communications savent qu'il est important de répondre aux besoins de leurs divers clients. Toutefois, ils reconnaissent leurs propres limites en ce qui a trait à leurs connaissances, à leur expérience et à leur sensibilisation à l'égard des besoins et de la situation de leurs clients externes.

Il existe des différences marquées dans les perceptions au sujet de l'efficacité des relations avec les organisations autochtones en matière de communications. Si le personnel des communications à l'Administration centrale et dans les régions était d'avis que ces relations sont relativement bonnes, les représentants autochtones ont pour la plupart déclaré qu'ils n'avaient pas l'impression d'être des partenaires dans le processus. Les représentants de la majorité des organisations autochtones qui ont été consultées, notamment dans la région de la Capitale nationale, pensaient que le personnel des communications du MAINC est habile avec le conditionnement médiatique et les beaux produits, mais pas dans les communications bilatérales. Beaucoup ont l'impression de fournir plus d'information au Ministère qu'ils n'en reçoivent de lui. Ils estiment également n'être consultés qu'à la dernière minute au sujet de la documentation et des initiatives en matière de communications.

Il est important de souligner que cette opinion générale n'est pas ressortie dans le Nord; tous les indices donnent à penser qu'au Yukon, dans les T.N.-O., et plus particulièrement au Nunavut, le personnel entretient avec les organisations autochtones des relations professionnelles particulièrement étroites et caractérisées par la collaboration et l'efficacité.

Partout au Canada, les partenaires autochtones ont dit désirer une collaboration plus étroite, notamment au regard des initiatives d'éducation du public, parce qu'il est important que le grand public canadien acquière une compréhension étendue, correcte et réceptive de la situation, des enjeux et des points de vue des peuples autochtones.

Plusieurs organisations autochtones ont indiqué qu'elles aimeraient bénéficier d'une aide dans le développement de leur propre capacité interne, opinion qui a également été exprimée par un cadre supérieur. Un moyen pour y arriver consisterait à confier en sous-traitance une plus grande partie du travail à des groupes de communications qui existent au sein des organisations autochtones.

Un certain nombre d'intervenants ont déclaré qu'ils aimeraient bénéficier d'un meilleur accès à la documentation de nature plus technique sur certaines grandes questions pertinentes qui concernent les populations autochtones et du Nord, par exemple dans les domaines de l'économie, du logement et de l'environnement.

Il existe un sentiment général selon lequel les employés des régions sont mieux sensibilisés que ceux de l'Administration centrale à la situation des intervenants autochtones, sentiment que partagent même bon nombre de personnes à l'Administration centrale. Des gestionnaires et des employés des communications à l'Administration centrale ont reconnu être nombreux à ne pas très bien connaître et comprendre la situation des Autochtones et des résidents du Nord. Cela contrecarre les efforts déployés pour planifier des activités de communications utiles et bien harmonisées avec les réalités et besoins locaux.

Les représentants des organisations autochtones ont dit que lorsqu'ils ont besoin d'information, ils communiquent habituellement avec le Cabinet du Ministre ou le personnel des programmes. Bien souvent, ils n'entretiennent pas de rapports soutenus avec le personnel des communications, que ce soit à l'Administration centrale ou dans les régions. En fait, dans bien des cas ils ne connaissent même pas les personnes chargées des communications. Les représentants des organisations autochtones ont dit qu'ils seraient heureux d'avoir la possibilité d'établir de meilleures relations avec le personnel des communications. Ils savent qu'il se présentera des situations où leurs intérêts entreront en conflit avec ceux du Ministère. Il n'est pas nécessaire que tout se fasse « conjointement »; il sera important de reconnaître l'autonomie de chaque partie. On pourrait adopter en matière de communications un protocole qui préciserait les domaines où une action concertée serait appropriée. Il s'agirait fort probablement de domaines présentant un caractère de neutralité relative, par exemple l'éducation du public et les annonces relatives aux ententes de financement et aux programmes conjoints.

Plusieurs intervenants autochtones ont fait observer qu'ils n'ont pas réussi à obtenir de l'aide du personnel des communications pour élaborer leurs propres stratégies de communications. Si une telle aide était fournie, il en résulterait un allégement de la charge de travail associé aux fonctions de communications régionales et/ou un accroissement de la portée et de l'incidence des initiatives locales de communications.

Généralement considérés comme compétents, travailleurs et dévoués, les employés des communications jouissent d'un profond respect, mais les Autochtones pensent que l'environnement dans lequel ils travaillent nuit à leur efficacité.

Le personnel des communications et les collectivités du Nord entretiennent généralement de bonnes relations, comme en font foi la publication de communiqués de presse conjoints et la tenue d'événements spéciaux avec des organisations autochtones. En Colombie-Britannique se tiennent des activités innovatrices, notamment des réunions trimestrielles du Sommet des Premières Nations avec la section régionale des communications, au cours desquelles on discute d'information du public et de communications.

Au Yukon, on applique une approche systématique de collaboration aux termes de l'*Accord-cadre définitif*, ce qui débouche sur la coordination des activités de communications, la formulation de messages conjoints, des échanges d'ébauches préliminaires et des mesures visant à éviter les chevauchements dans les services. Ces initiatives sont facilitées par la tenue de rencontres en personne toutes les deux semaines, auxquelles participent également des représentants du gouvernement du Yukon.

Plusieurs représentants autochtones ont parlé d'obstacles susceptibles de nuire à l'établissement de partenariats efficaces. Ils déplorent le fait que le MAINC essaie toujours d'imposer des messages déterminés à l'avance concernant les initiatives clés. Selon eux, l'angle ou l'approche qui convient pour le MAINC n'est pas toujours celui qui convient pour les Premières Nations, et il peut parfois se révéler offensant pour les Autochtones. En outre, ils ont fait remarquer que les structures politiques et mécanismes de prise de décisions des Premières Nations et des Inuits sont relativement horizontales par rapport à celles du gouvernement, ce qui rend l'harmonisation difficile, notamment lorsqu'on essaie de négocier et d'élaborer un produit de communications conjoint dans des délais serrés.

Les médias

Plusieurs représentants des médias, notamment autochtones, ont laissé entendre que des séances d'information régulières avec des fonctionnaires du MAINC, une meilleure accessibilité des hauts fonctionnaires et une plus grande ouverture dans les rapports quotidiens permettraient d'améliorer considérablement les relations entre le MAINC et les médias, tout en rehaussant l'image du Ministère véhiculée par les médias.

Comme il a déjà été indiqué, les médias considèrent généralement que les employés des communications du MAINC sont fondamentalement compétents et dignes de foi, tout en reconnaissant cependant que les règles ministérielles restreignent leur marge de manoeuvre. Les médias s'attendent à entretenir avec le personnel des relations ouvertes, franches et directes, et à ce qu'on réponde rapidement à leurs questions, mais à leurs yeux, les employés des communications se montrent hésitants, sont sur la défensive et adoptent une attitude bureaucratique. Même les questions les plus simples des médias semblent exiger des contre-vérifications et des approbations à différents niveaux avant que des réponses puissent être fournies. Les médias se sont plaints de ne pas avoir accès aux porte-parole compétents. Ils en ont également contre la pratique du personnel des communications qui consiste à demander à l'avance quelles seront les questions, avant d'organiser une entrevue entre un représentant des médias et une personne-ressource du Ministère.

Les gestionnaires des communications au MAINC et dans les autres ministères fédéraux s'entendent pour dire que les bonnes relations avec les médias sont ce qu'il y a de plus important en dernière analyse. Les médias ont indiqué qu'ils appréciaient beaucoup les séances d'information et qu'ils aimeraient en avoir plus souvent.

En Ontario, le personnel des communications essaie d'être plus accessible pour les médias et de fournir sa collaboration pour faciliter la préparation de bons reportages dans les journaux. Par exemple, il a récemment organisé la parution d'une série d'articles dans le *Globe and Mail* ainsi que d'un reportage sur les Six-Nations dans le *Toronto Star*. Au Yukon, on considère que les relations avec les médias locaux sont bonnes. La région a incorporé à son effectif des personnes qui connaissent la conjoncture et les médias locaux et sont au fait de la situation du Yukon. En Colombie-Britannique, le personnel chargé des relations avec les médias se montre de plus en plus proactif. Le directeur général régional rencontre souvent les médias avant la parution des communiqués de presse, et il attache de l'importance aux bons rapports avec les médias. Ces derniers bénéficient de ce fait d'un bon accès aux personnes-ressources dans la région.

Conclusion

Il est important de reconnaître et de renforcer les efforts que déploie le Ministère pour joindre ses partenaires et interlocuteurs, pour continuer de s'informer au sujet de leurs besoins, préoccupations et priorités, de même que pour mettre à profit l'élan déjà acquis.

Bon nombre des défis que présentent la planification et la mise en oeuvre des communications sont influencés par des facteurs de complexité plus généraux liés à l'ensemble des relations qu'entretiennent le Ministère et le gouvernement. Dans ce contexte, il est bien souvent difficile pour le personnel des communications de rompre la glace et d'entretenir de façon constante de saines relations avec les intervenants de l'extérieur du Ministère. Les attentes et engagements particuliers à l'égard de chaque « client » ou « partenaire » ne sont pas clairement définis. Cela place le personnel des communications dans une situation délicate car il ne sait pas toujours comment jongler avec les priorités ou s'acquitter de ses engagements.

Certains des défis que le personnel des communications est appelé à relever dans l'établissement et le maintien de relations efficaces avec ses partenaires et les autres intervenants échappent à son contrôle; même la participation, à la dernière minute, à des activités de communications est souvent attribuable au fait que le personnel des politiques et des programmes sollicite au dernier moment la participation du personnel des communications.

En outre, des différends de fond avec des clients sur des questions plus générales liées aux politiques déteignent bien souvent sur l'environnement des communications. Parallèlement, nos discussions avec des intervenants autochtones et autres et nos propres observations font clairement ressortir que beaucoup des défis et obstacles qui nuisent à l'établissement de relations efficaces sont liés à des facteurs qui relèvent franchement du contrôle du personnel des communications lui-même.

Une détermination méthodique des rôles, responsabilités et engagements au regard du service pourrait favoriser une meilleure utilisation des ressources limitées consacrées aux communications, tout en limitant dans toute la mesure du possible les conflits et incertitudes au regard de la prestation et de la coordination. En outre, cela permettrait de mieux mettre en évidence la valeur ajoutée qu'apportent les communications ministérielles (et les bons résultats de celles-ci) de façon à encourager une participation plus active et opportune du personnel des communications aux initiatives en matière de politiques et de programmes.

Recommandations

5. Le directeur général des Communications devrait élaborer une stratégie, assortie d'une documentation d'accompagnement, afin de diffuser activement l'information sur les rôles que remplit et les services que fournit la fonction de communication auprès des partenaires et intervenants tels le Ministère, les nations autochtones et les résidents du Nord, en mettant l'accent sur la gamme complète des services, sur l'importance d'une collaboration opportune et efficace à la planification des communications, et enfin sur les protocoles et procédures fondamentaux de soutien de partenariats efficaces. Il conviendrait d'étayer cette documentation d'exemples clairs et concrets de réussites et de bons résultats, et d'y préciser les ingrédients clés d'un partenariat réussi dans la planification et la conception des communications.

6. Le directeur général des Communications, en consultation avec les régions, devrait offrir davantage de possibilités d'interaction personnelle entre les employés de l'Administration centrale et ceux des régions, afin de leur permettre d'échanger de l'information sur leur expérience et leur expertise.

7. Le directeur général des Communications, en consultation avec les programmes à l'Administration centrale et dans les régions, devrait clarifier les rôles et responsabilités du personnel des communications et des programmes à l'Administration centrale et dans les régions en ce qui a trait à la prestation de la fonction de communication au MAINC.

8. Le directeur général des Communications, en consultation avec les programmes à l'Administration centrale et dans les régions, de même qu'avec les partenaires autochtones, devrait clarifier les rapports avec les organismes et interlocuteurs autochtones, notamment en ce qui concerne la notion de « partenariat » dans le contexte du mandat en matière de communications. Cela supposerait notamment de s'entendre au sujet des domaines de collaboration et des domaines d'autonomie.

Compétences, instruments et capacités du personnel

Question

Il s'agit ici de déterminer comment s'assurer que le personnel des communications du Ministère bénéficie des connaissances, de l'expertise et du soutien requis pour faire son travail. Les compétences, capacités et instruments particuliers dont le personnel a besoin sont bien sûr fonction de facteurs comme les objectifs et priorités du Ministère en matière de communications, les mandat de la Direction générale des communications et des sections régionales des communications, les politiques gouvernementales (sur l'impartition des services, par exemple) ainsi que le rôle et les capacités des partenaires. Tous ces facteurs évoluent au fil du temps, parfois avec rapidité (p. ex. le rôle des partenaires dans les communications), notamment dans le contexte des nouvelles relations qu'il est proposé d'établir avec les peuples autochtones dans *Rassembler nos forces*.

Pour déterminer si les compétences, capacités et instruments du personnel sont adéquats, l'équipe d'examen s'est fondé essentiellement sur ce que les employés des communications leurs ont eux-mêmes dit lors des entrevues et des ateliers. Elle a aussi tenu compte des opinions d'autres employés du Ministère sur ces questions, de même que du point de vue de personnes de l'extérieur du Ministère, y compris des fonctionnaires d'autres ministères, des partenaires et des représentants des médias.

L'équipe d'examen a cherché notamment des indices montrant que la Direction générale et les sections régionales des communications possèdent la gamme de compétences professionnelles, l'expérience et la réceptivité voulues pour s'acquitter de leurs fonctions actuelles, et que les services de personnes ayant ces qualités sont disponibles au moyen de mécanismes comme la sous-traitance et les affectations pour une période déterminée. Elle a aussi cherché des preuves de l'existence de programmes et processus d'enrichissement continu des compétences et connaissances, ainsi que des indices d'un élargissement de l'expérience spécialisée liée à la fonction de communication et à sa gestion. Enfin, elle a cherché des preuves de l'existence d'un environnement favorable qui encourage et soutient l'excellence et le travail d'équipe.

Constatations, observations et analyse

Un bon fondement de professionnalisme

En règle générale, on estime que le personnel des Communications du MAINC est compétent et dévoué et qu'il a à coeur de bien servir les clients. C'est ce qu'ont dit la grande majorité des personnes interrogées (abstraction faite des employés des communications du MAINC eux-mêmes). La plupart des répondants ont en outre maintenu cette opinion favorable même lorsqu'ils ont formulé des critiques sur la qualité des produits, services ou procédures du

Ministère. Par exemple, certaines personnes interrogées au Ministère et à l'extérieur de celui-ci ont exprimé des réserves concernant la qualité des discours, mais plutôt que de critiquer le personnel des communications, elles ont suggéré d'embaucher davantage de rédacteurs de discours hautement qualifiés.

La majorité des employés des communications à la Direction générale des communications ont donné l'impression d'agir avec professionnalisme, d'être dévoués et d'avoir la capacité de remplir leurs fonctions efficacement. Certains employés de cette direction générale ont toutefois fait observer qu'il est difficile d'organiser des activités de recyclage et de perfectionnement en raison des pressions liées à la charge de travail.

Le personnel des communications n'a pas signalé l'existence de beaucoup de stratégies ou programmes officiels ou cohérents destinés à renforcer les qualifications professionnelles.

Renforcement de la capacité de communications dans les régions

Les employés des communications de plusieurs régions ont dit d'être d'avis qu'ils auraient besoin d'accroître leurs qualifications professionnelles et d'élargir leur expérience. Dans certains cas, on a affecté à des fonctions de communications des employés des programmes ou des services administratifs qui n'avaient pas d'antécédents officiels en matière de communications et peu d'expérience connexe. Les employés des communications dans les régions ont toutefois à coeur de faire du bon travail.

Comme on pouvait s'y attendre, dans les régions où le personnel des communications n'était pas perçu, *dans l'ensemble*, comme ayant des qualifications professionnelles poussées, son rôle était bien souvent axé essentiellement sur la production de documents écrits et l'organisation d'événements comme des visites ministérielles. Son rôle aux réunions de la haute direction était souvent limité, et il exerçait peu d'influence sur la gestion de la fonction de communication dans son ensemble.

Dans ce contexte, le meilleur moyen de renforcer la capacité de communications des régions pourrait consister à recourir à des approches traditionnelles comme la formation et l'embauche d'un plus grand nombre de professionnels des communications.

Le personnel régional doit être en mesure de communiquer efficacement par des moyens et sous des formes adaptées aux préférences variées des publics clés. Par exemple, dans beaucoup de secteurs des territoires, la radiodiffusion et les communications en personne constituent généralement de bien meilleurs moyens que l'écrit de communiquer de l'information. De ce fait, les employés des communications dans le Nord doivent pour la plupart être de bons communicateurs verbaux, sans devoir être aussi versés dans les communications écrites que leurs homologues des régions urbaines du Sud, par exemple. Pour la majorité des postes en communications dans les territoires, il serait donc peu utile de nommer des employés ayant d'excellentes aptitudes à écrire, à moins qu'ils soient également d'excellents communicateurs verbaux. En outre, dans l'appréciation de leur rendement, il faudrait accorder beaucoup plus d'importance à leur capacité de communication verbale qu'à leurs aptitudes à écrire.

En outre, on pourrait envisager d'attacher une importance particulière à une détermination minutieuse, à l'égard des postes en communications dans les régions, des exigences liées expressément à la situation changeante des régions en question.

Renforcer la capacité au regard des communications électroniques

Dans l'ensemble, les investissements que la Direction générale des communications a récemment consentis dans du nouveau matériel ont contribué à combler des lacunes du passé, mais le personnel continue d'affirmer que les logiciels et le soutien technique sont généralement inadéquats. La plupart des gestionnaires et employés de la Direction générale des communications sont d'avis qu'il leur reste encore à compléter l'élaboration de leurs systèmes et processus de façon à tirer le meilleur profit possible du nouveau matériel informatique et de télécommunications. Ils pensent aussi qu'il faudrait simplifier encore plus les processus de production du matériel d'information afin d'améliorer l'efficacité globale et le contrôle de la qualité.

Dans plusieurs régions, les employés ont signalé que le matériel informatique et de communications de leurs partenaires autochtones a suffisamment d'avance sur le matériel régional pour que cela nuise à l'efficacité des communications.

On a reconnu qu'un renforcement de la capacité en matière de télécommunications supposerait de recourir à des ressources qui restent limitées et qu'il est essentiel d'avoir un bon soutien technique. Les investissements stratégiques dans la capacité de télécommunications acquerront toutefois une importance stratégique grandissante à mesure que la Direction générale et les sections régionales des communications adhéreront de plus près aux orientations recommandées : *gérer* une plus grande partie de la fonction globale de communications et accomplir elles-mêmes une proportion *relativement* moins importante du travail de communications en tant que tel.

Conclusions

La Direction générale des communications et la majorité des régions peuvent compter sur une solide équipe caractérisée par le professionnalisme et le dévouement. Il serait possible de renforcer la capacité du Ministère en matière de communications en gérant la charge de travail générale de façon telle que les employés des communications pourraient maintenir et accroître leurs qualifications professionnelles et aider le personnel des politiques et des programmes et les partenaires à assumer une plus grande part des responsabilités liées aux communications efficaces.

Les régions où le personnel des communications ne possède pas de qualifications professionnelles en ce domaine devront remédier à la situation.

Recommandations

9. Le directeur général des Communications, en consultation avec les régions, devrait élaborer une stratégie de formation et de perfectionnement à plus long terme qui combinerait des approches officielles et non officielles et inclurait des rotations de personnel à l'intérieur de l'Administration centrale et des régions et entre celles-ci.

10. Le directeur général des Communications devrait s'assurer que la stratégie à long terme tient compte du besoin croissant de soumettre à une gestion les relations avec les partenaires et les autres ministères en matière de communications.

11. Les directeurs généraux régionaux, en collaboration avec le directeur général des Communications, devraient définir les exigences associées aux postes dans le domaine des communications dans les régions, cela en tenant compte non seulement de la nécessité de bonnes compétences générales en communications, mais également des compétences requises pour prendre en compte la situation particulière au niveau local.

Systèmes et procédures

Question

La présente partie concerne la façon de s'assurer que l'on oriente et soutient les activités de communications au moyen de procédures, protocoles et techniques de gestion connexes bien établis, bien compris et propices à une action efficiente, souple et opportune.

L'approche a consisté à déterminer les systèmes et procédures qui fonctionnent bien et ceux qui fonctionnent moins bien, à cerner les raisons de cette situation et à étudier des possibilités d'amélioration. L'équipe d'examen a en outre pris en compte des éléments tels que les pratiques standard de communications dans la fonction publique, par exemple le recours à la recherche qualitative comme moyen d'améliorer la capacité de la Direction générale des communications et de s'assurer que cette dernière est bien équipée pour relever les nouveaux défis au fur et à mesure de leur évolution.

Constatations, observations et analyse

S'assurer que les systèmes et procédures reposent sur un fondement solide

Comme il a déjà été indiqué dans la partie sur l'Orientation stratégique, le *Plan de communication stratégique ministériel 1998-1999* n'a pas été élaboré en mettant à profit des contributions générales du personnel ministériel, pas plus que des partenaires. En outre, le plan n'a pas été examiné, entériné ou promulgué par la haute direction.

L'absence de plan concret faisant autorité vient compliquer l'élaboration des systèmes et procédures de première importance qui sont tributaires d'un tel plan. Il est difficile de concevoir et de mettre en oeuvre des systèmes et procédures efficaces dans un contexte où il faut deviner les buts et priorités en matière de communications plutôt que s'en inspirer.

La majorité des employés du Ministère, y compris ceux des communications, des politiques et des programmes, seraient heureux qu'on leur offre régulièrement des possibilités structurées de contribuer à la détermination des buts et priorités du Ministère ainsi qu'à leur évaluation. La majorité des partenaires, et plus particulièrement les partenaires autochtones, accueilleraient également d'un oeil favorable de telles possibilités. Il pourrait être extrêmement profitable, par exemple, d'offrir plus souvent l'occasion au personnel des communications et/ou aux partenaires autochtones d'entrer en interaction et de planifier conjointement des activités.

Les personnes interrogées à l'Administration centrale avaient la ferme conviction que les produits de communications ne sont pas toujours bien rédigés ou aussi clairs qu'ils pourraient l'être. Cette question n'a pas été abordée expressément dans les régions. Même si le gouvernement fédéral a mis en oeuvre une initiative sur l'emploi d'un langage clair en 1990-

1991, les employés des communications s'entendaient généralement pour dire qu'il faudrait accorder plus d'importance à cet aspect important des communications, notamment en ce qui a trait aux communications directes avec le grand public. Une approche prudente consisterait à aller de l'avant de façon progressive mais constante en ce qui a trait aux niveaux de langue, au vocabulaire et à la clarté, notamment sous les aspects qui concernent les différents publics cibles. Une initiative efficace sur le langage clair acquerra de plus en plus d'importance à mesure que l'on ira de l'avant avec la composante d'éducation du public et les autres grandes initiatives publiques.

La recherche et l'évaluation sont deux autres composantes d'une fonction de communication efficace qui pourraient et devraient être renforcées, selon le personnel des communications. Les deux points qui ont été le plus souvent abordés avaient trait à la nécessité de soumettre les produits de communications à des essais auprès des publics cibles afin de s'assurer qu'ils satisfont aux objectifs et la mise en oeuvre d'une évaluation plus méthodique des programmes de communications et d'information.

Définir les pouvoirs des régions

En ce qui a trait aux aspects de la fonction de communication qui sont liés de plus près aux opérations, la majorité des représentants des médias autochtones et généraux ont déclaré que dans la plupart des régions, les formalités à suivre pour obtenir de l'information des employés du Ministère ou avoir des entrevues avec eux étaient très fastidieuses et bureaucratiques, ce qui avait pour effet de dégrader les relations avec le Ministère. Des représentants des médias ont maintes fois émis l'hypothèse que ces lourdes formalités étaient le résultat d'une prudence excessive attribuable à des difficultés rencontrées par le passé. Selon eux, une amélioration des systèmes qui régissent les communications avec les médias pourrait contribuer dans une large mesure à améliorer les relations générales entre le Ministère et les médias.

La délimitation des pouvoirs de l'Administration centrale et des régions, que ce soit en matière de communications ou dans d'autres domaines, constitue un enjeu classique dans les administrations publiques, ce qui est habituellement le signe qu'il n'existe pas de solutions faciles. Quoiqu'il en soit, une approche pragmatique, axée sur des éléments concrets tels que des processus d'approbation des communiqués de presse et autres documents courants, pourrait contribuer à améliorer certains systèmes et procédures en particulier, de même que les relations générales entre les régions et l'Administration centrale concernant les questions de communications.

Simplifier les formalités d'approbation

Depuis que l'examen a débuté, la Direction générale des communications a élaboré et mis en oeuvre sa première stratégie de relations avec les médias. L'équipe d'examen n'a pas eu l'occasion d'examiner le document, mais il ne fait aucun doute que l'existence et la mise en application d'orientations stratégiques au profit des médias et en collaboration avec eux amélioreront les relations courantes avec une des composantes clés dans le contexte des communications ministérielles, à savoir les médias. La simplification des processus

d'approbation devrait contribuer à l'établissement de relations efficaces avec les médias en ce qu'il sera possible de reconnaître les délais serrés que doivent respecter ces derniers et la nécessité de pouvoir communiquer avec des porte-parole qui font autorité.

Le personnel des communications dans les régions a fait des observations comparables au sujet des processus d'approbation des communiqués de presse, des discours, des lettres proposées aux rédacteurs en chef, et ainsi de suite. Une fois encore, on a déploré le fait que ces processus nécessitent de trop nombreuses approbations et n'offraient pas suffisamment de rétro information, notamment lorsque des modifications sont apportées. En outre, le personnel des régions a déploré le manque de réceptivité de l'Administration centrale à l'égard des ententes comme celles qui ont été négociées avec les chefs locaux au sujet des communiqués de presse, affirmant que l'Administration centrale ignorait bien souvent ces ententes et modifiait les communiqués de presse unilatéralement.

Ceci étant dit, il doit exister un minimum de niveaux d'approbation pour garantir la responsabilité ministérielle, fondement du gouvernement démocratique au Canada. Des approbations doivent être obtenues et de la part des programmes, et de la part de la Direction générale des communications, mais il conviendrait d'encourager la délégation en aval pour les questions de « routine ». La réduction du nombre de paliers dans les processus d'approbation permettrait de réduire considérablement le temps non productif et épargnerait au personnel du MAINC beaucoup de frustrations. Pour la majorité des personnes interrogées, les problèmes précités découlaient d'une délimitation inadéquate des pouvoirs régionaux.

La nécessité d'établir des partenariats efficaces en matière de communications avec les groupes autochtones offrira une bonne occasion de poursuivre la simplification des processus d'approbation précités. En reconnaissant le besoin de collaborer avec les groupes et partenaires autochtones de la façon la moins bureaucratique possible et par des moyens mutuellement avantageux, on devrait contribuer à clarifier et simplifier les procédures et systèmes ministériels.

Conclusions

On a récemment commencé à déployer des efforts pour renforcer les processus officiels de planification et de coordination de la fonction de communication dans l'ensemble de l'Administration centrale et des régions. Il conviendrait de poursuivre ces efforts en y faisant participer plus activement les gestionnaires des politiques et programmes aussi bien que les partenaires. On pourrait en outre attacher plus d'importance aux programmes d'évaluation des communications.

L'adoption d'une approche pratique, axée sur des éléments concrets tels que des processus d'approbation des communiqués de presse et des autres documents courants pourrait contribuer à améliorer certains systèmes et procédures en particulier, de même que les relations générales entre les régions et l'Administration centrale concernant les questions de communications.

Recommandations

12. Le directeur général des Communications devrait établir des mécanismes pour faire participer, sur une base régulière, le personnel des communications et des gestionnaires et interlocuteurs d'autres ministères aux processus de planification, de coordination et d'évaluation, conformément à un engagement au regard des partenariats et du partage des responsabilités dans le domaine des communications au sein du Ministère et du gouvernement fédéral.

13. Le directeur général des Communications devrait simplifier les processus d'approbation des produits génériques suivants : communiqués de presse, discours, notes pour les allocutions, publications de routine sur des sujets non controversés qui ne concernent pas directement le Ministre.

14. Le directeur général des Communications devrait envisager d'autoriser les régions à diffuser leurs propres communiqués de presse dans les situations où le Ministre n'est pas directement concerné (financement des activités communautaires courantes, etc.), là où la couverture médiatique se fait traditionnellement au niveau local plutôt que de façon très visible, au niveau régional ou national.

15. Le directeur général des Communications devrait encourager les régions à tenir plus souvent des séances d'information non officielles à l'intention des médias locaux, ce qui éliminerait la nécessité de produire de si nombreux communiqués de presse et favoriserait l'établissement de rapports plus étroits avec les médias de même qu'une approche plus personnalisée et moins bureaucratique des relations proactives avec les médias.

16. Le directeur général des Communications devrait clarifier à l'avance la portée et les cadres d'approbation de tous les produits et activités de communications préparés de concert avec les partenaires autochtones.

17. Le directeur général des Communications devrait faire réaliser, en consultation avec les régions, des recherches proactives plus méthodiques faisant appel par exemple à des groupes de discussion formés de représentants de groupes cibles, avant d'élaborer des produits, messages et approches en matière de communications ou d'y mettre la dernière main.

18. Le directeur général des Communications devrait incorporer aux programmes de communications des critères ou cadres d'évaluation qui permettraient de déterminer leur incidence, l'utilisation des ressources et l'efficacité par rapport aux coûts.

Organisation et ressources

Question

Cette partie porte sur la question de savoir si la Direction générale et les sections régionales des communications sont adéquatement organisées et disposent des ressources voulues pour s'acquitter des mandats qui leur incombent conformément aux objectifs et priorités du Ministère et des régions et qui sont définis dans les secteurs d'activités du Ministère liés aux communications. La Direction générale des communications englobe la gestion de la fonction de communication pour l'ensemble du Ministère, et non uniquement les activités que gère directement cette direction générale. De même, le mandat des sections régionales des communications englobe la gestion de la fonction de communication dans leurs régions respectives.

Il n'existe pas de structure parfaite, voire de structure idéale, car les structures sont des instruments pour atteindre des objectifs. Ces objectifs, et les instruments qui servent à les atteindre, peuvent varier considérablement en fonction de facteurs comme la modification des objectifs du gouvernement ou du Ministère, ou des changements dans le personnel et les partenaires. Ceci étant dit, une bonne structure sera généralement logique, et elle favorisera une orientation, une coordination et une responsabilisation claires.

L'équipe d'examen n'avait pas pour mandat de procéder à des mesures et analyses détaillées susceptibles d'étayer des conclusions fermes au sujet du caractère adéquat des ressources. Elle s'est fondée presque exclusivement sur l'information recueillie lors des entrevues réalisées à l'intérieur et à l'extérieur du Ministère, lors des ateliers et dans le cadre de l'analyse de la documentation. Le caractère adéquat des ressources est bien sûr fonction de la façon dont elles sont gérées. Étant donné que la fonction de communication est remplie non seulement par le personnel des communications du Ministère, mais également par les employés des politiques et des programmes et les partenaires, on dispose d'une certaine marge de manoeuvre pour ce qui est de recourir à des ressources de l'extérieur de la Direction générale des communications et des sections régionales des communications dans la poursuite des objectifs du Ministère.

Constatations, observations et analyse

Nécessité de « s'aligner » sur le Cabinet du Ministre

Faisant observer que le Ministre constitue le principal client de la Direction générale des communications, beaucoup de personnes interrogées au Ministère et à l'extérieur ont soulevé des questions au sujet des différences qui existent entre l'organisation du Cabinet du Ministre en fonction des axes régionaux et l'organisation de la direction générale en fonction des axes fonctionnels.

Il ne fait aucun doute que la Direction générale doit être en mesure de combler les besoins du Ministre au regard des conseils et du soutien en matière de communications. Dans certains ministères de moins grande taille, dont on peut penser que les mandats en matière de communications sont moins complexes, il peut être possible de modifier en profondeur la structure de la Direction générale des communications de façon qu'elle concorde mieux avec les diverses structures des Cabinets ministériels successifs. En ce qui concerne le MAINC, et plus particulièrement dans la conjoncture actuelle, la Direction générale des communications aurait besoin d'une plus grande stabilité, notamment sur le plan structurel. Une refonte structurelle majeure visant *exclusivement* à aligner la structure de la Direction générale sur l'organisation actuelle du Cabinet du Ministre ne déboucherait pas nécessairement sur une amélioration du service fourni au Ministre ou une amélioration globale du rendement. L'instabilité et la baisse temporaire de productivité qu'entraînerait inévitablement une refonte structurelle majeure annuleraient probablement tous les avantages possibles.

Si l'on donnait suite à la recommandation de renforcer l'orientation stratégique, les régions pourraient bénéficier de pouvoirs plus étendus au regard de la gestion des aspects de la fonction de communication qui les concernent. Cela signifie que le Cabinet du Ministre pourrait se fier encore plus aux régions qu'à l'heure actuelle pour le soutien des communications, sans que cela mette en péril la cohérence de la gestion de la fonction de communication dans son ensemble.

Étant donné que le Ministre est le principal client de la Direction générale des communications, il serait utile que la direction générale cherche régulièrement, en collaboration avec le Cabinet du Ministre, des moyens d'améliorer le service et le rendement. L'adoption d'une telle approche soutenue d'« amélioration continue » est souhaitable.

Conserver la structure actuelle

Une nette majorité de personnes interrogées au sein et à l'extérieur du Ministère étaient d'avis que la segmentation fondamentale de la Direction générale des communications en un secteur stratégique et un secteur des opérations et du service présente un avantage considérable en ce qu'elle reflète les caractéristiques différentes des deux directions au regard des ensembles de compétences, du contexte de travail et des relations professionnelles. Parallèlement, certains employés de la Direction générale ont dit s'inquiéter de la possibilité que cette segmentation favorise la création de « deux solitudes » et nuise à la coordination et au partage des compétences, tout en réduisant les possibilités de création d'équipes conjointes aux fins de nombreux projets qui concernent les deux directions.

La segmentation fondamentale de la Direction générale en deux directions est logique et permet de définir clairement les orientations et les obligations redditionnelles; il n'y a pas lieu de la modifier. Il conviendra d'améliorer la coordination, le partage des compétences et le travail d'équipe en recourant à divers mécanismes de gestion tels qu'une planification conjointe plus poussée et la mise sur pied d'équipes de projets et d'ateliers conjoints pour la recherche de nouvelles avenues de collaboration.

Comme il a été indiqué dans la partie intitulée Compétences, instruments de capacité du personnel, les traits caractéristiques de chacune des directions, et plus particulièrement de la Direction de la planification stratégique des communications et des affaires publiques, pourraient toutefois changer de façon assez marquée à moyen terme. L'évolution des relations avec les partenaires et avec le personnel des politiques et des programmes, l'élargissement des pouvoirs des régions conformément à un cadre d'orientation stratégique renforcé et la formulation d'une stratégie de communications plus élaborée à l'égard des affaires du Nord sont autant de facteurs qui pourraient déboucher sur des changements. On retiendra à titre d'exemple une importance accrue accordée aux fonctions de planification stratégique, une gestion des partenariats et un élargissement de la gamme des conseils et autres formes de soutien fournies aux régions ainsi qu'au personnel des politiques et des programmes.

Rehausser le profil du directeur général des Communications

Bon nombre d'employés des communications étaient d'avis que le directeur général des Communications devrait relever directement du sous-ministre, parce que cela donnerait plus de visibilité à la Direction générale et lui permettrait d'asseoir son autorité. Moins nombreux, certains employés des communications et plusieurs cadres supérieurs des politiques et des programmes considéraient qu'il serait avantageux de confier la principale fonction en matière de politiques et de communications au Ministère à un sous-ministre adjoint.

L'équipe d'examen comprend et accepte la nécessité pour le sous-ministre de jouir de la plus grande marge de manoeuvre possible dans l'organisation de la haute direction du Ministère. Elle reconnaît en outre qu'un des défis les plus fréquents en ce qui a trait à la gestion des fonctions liées aux politiques et aux communications consiste à délimiter les responsabilités respectives, ce qui peut déboucher sur la suggestion de confier les deux fonctions à un même cadre supérieur.

L'efficacité dans les communications est une condition préalable qui doit être respectée pour que le Ministère puisse s'acquitter du rôle fondamental consistant à établir et entretenir des relations satisfaisantes entre lui-même et les peuples autochtones (et plus particulièrement les Premières Nations et les Inuits) et entre les résidents autochtones et non autochtones du Canada. Cela amène à penser que la fonction de communication doit être gérée sous l'étroite direction du sous-ministre et que le cadre supérieur responsable de la gestion de la fonction devrait relever directement du sous-ministre. Le directeur général des Communications doit être considéré comme le principal conseiller du Ministère en ce qui a trait à la fonction de communication et comme l'égal des autres membres du comité de la haute direction.

Rehausser le profil de la fonction de communication dans les régions

Le rehaussement du profil de la fonction de communication dans les régions comporte deux aspects. Premièrement, comme il a déjà été recommandé, il faudrait élargir les pouvoirs des régions pour ce qui est de la gestion de la fonction de communication dans leur sphère de compétence, cela dans le respect des buts et priorités dont on conviendrait à l'appui d'une

orientation stratégique renforcée. Deuxièmement, il faudrait doter les sections des communications de capacités et pouvoirs accrus au regard de la gestion de la fonction de communication, y compris de ses aspects qui relèvent du personnel des politiques et des programmes.

Une des recommandations qui a été faite le plus souvent par le personnel des communications dans la majorité des régions où celui-ci fait partie du groupe des services exécutifs voulait que le chef de la section des communications relève directement du directeur général régional. On a formulé cette recommandation malgré le fait que les gestionnaires des communications qui ne relèvent pas du directeur général régional assistent habituellement aux réunions du comité de la haute direction régionale.

Une telle recommandation découle d'un objectif judicieux, mais il n'est pas absolument nécessaire d'y donner suite en plaçant le responsable régional des communications sous l'autorité du directeur général régional. Le principal facteur à prendre en compte est la question de savoir si le chef de la section des communications est bien placé pour gérer l'ensemble de la fonction de communication dans la région de façon efficace, en bénéficiant d'un bon appui de la part du directeur général régional.

Dans toutes les régions, le gestionnaire et la plupart des employés des communications travaillent en contact étroit avec les bureaux du directeur général régional et du directeur général régional adjoint, et ils peuvent facilement bénéficier d'un accès direct à ces derniers. Compte tenu de la contribution que des services à la direction efficaces peuvent apporter au bon déroulement de la fonction de communication, l'existence de liens étroits entre les deux fonctions présente des avantages.

Resserrer les liens entre les sections régionales des communications et la Direction générale des communications

Divers mécanismes ont été recommandés divers mécanismes pour améliorer les relations entre le personnel de la Direction générale des communications et celui des sections régionales des communications. Par exemple, la tenue de réunions plus fréquentes et/ou plus longues entre les deux groupes, comparables aux réunions semestrielles tenues ces dernières années, ainsi qu'un accroissement du nombre de visites par le personnel et d'échanges bilatéraux.

Le défi consistant, pour la Direction générale des communications, à fournir une orientation ou une direction fonctionnelle aux régions n'est fondamentalement pas différent de ceux qui sont associés à n'importe quelle autre relation fonctionnelle comparable entre une administration centrale et les régions. La recherche de solutions d'ordre structurel à ce défi ne donnera probablement pas de résultats fructueux. Comme il a déjà été indiqué, un renforcement de l'orientation stratégique, combiné à la mise en oeuvre de recommandations du genre de celles qui ont été présentées plus haut, contribuerait de façon plus efficace à resserrer les liens entre les sections régionales des communications et la Direction générale des communications.

Faire une utilisation plus stratégique des ressources

L'équipe d'examen a recueilli, surtout à la Direction générale des communications, de nombreux indices de surcharge de travail et d'épuisement professionnel, comme en font foi les rapports sur les congés pour maladie prolongée, les demandes de transfert et les mouvements vers d'autres directions générales et ministères amorcés par les employés. Parallèlement, on a relevé bon nombre d'indices montrant que les employés ne ménagent pas leurs efforts et travaillent avec professionnalisme et dévouement, comme l'ont fait ressortir les observations faites par les employés et les attitudes qu'ils ont manifestées lors des entrevues et des ateliers, de même que les observations d'employés du Ministère n'appartenant pas au secteur des communications, notamment au Cabinet du Ministre.

L'équipe d'examen n'a pas cherché à déterminer s'il conviendrait d'allouer davantage de ressources à la Direction générale des communications. Dans certaines sections régionales des communications, le niveau des ressources est inférieur à la moyenne nationale. Cependant, même dans les cas où l'affectation de ressources supplémentaires serait nettement justifiée, toute stratégie visant à garantir un niveau suffisant de ressources en communications devra mettre l'accent sur une clarification des objectifs et priorités, l'attribution de responsabilités accrues au personnel des politiques et des programmes concernant les activités de communications et la sollicitation du soutien des partenaires, notamment aux fins des communications concernant les programmes et services du Ministère.

Selon une suggestion faite par plusieurs cadres supérieurs tant au Ministère qu'à l'extérieur, il conviendrait de mettre en place un processus rigoureux suivant lequel les gestionnaires des politiques et des programmes seraient tenus de déterminer et de fournir les ressources nécessaires pour appuyer la création et la mise en oeuvre continue d'initiatives nouvelles ou élargies en matière de politiques et de programmes. Certains autres ministères y sont parvenus, déterminant et demandant les ressources en question au début de l'élaboration des nouveaux programmes et politiques, c'est-à-dire bien souvent à l'étape de la rédaction des mémoires au Cabinet.

Conclusions

L'organisation actuelle de la Direction générale des communications est adéquate compte tenu des responsabilités qui lui incombent présentement ou lui incomberont dans un avenir prévisible, y compris les responsabilités découlant de *Rassembler nos forces*. Il faudra veiller à ne remanier en profondeur la structure à deux directions qu'après un examen minutieux, car la Direction générale a besoin, dans l'ensemble, de plus de stabilité qu'à l'heure actuelle.

Il faudrait rehausser le profil de la fonction de communication en raison de l'importance spéciale qu'elle revêt pour le Ministère.

Il est possible que le niveau des ressources allouées à la Direction générale et aux sections régionales des communications ne soit pas suffisant pour leur permettre de s'acquitter de leurs responsabilités actuelles. Cependant, si des ressources supplémentaires sont accordées, cela devra se faire en conformité d'objectifs de communication plus clairs et d'un meilleur partage des responsabilités entre le personnel des communications d'une part, et le personnel des politiques et des programmes et les partenaires d'autre part.

Recommandations

19. Le directeur général des Communications devrait engager des discussions avec le sous-ministre adjoint, Politiques et Orientation stratégique, et avec d'autres SMA, au sujet de la possibilité de faire relever le directeur général des Communications directement du Sous-ministre.

20. Le directeur général des Communications devrait suggérer à la haute direction d'adopter une exigence suivant laquelle toutes les propositions concernant la création ou l'élargissement de programmes, de projets et d'initiatives semblables devraient être accompagnées d'une estimation de la demande de ressources en communications et, au besoin, d'une détermination de la source de fonds supplémentaires.

Mandat

Mandat

Examen de la fonction de communication

Contexte : La fonction de communication consiste à informer les groupes clients du MAINC des politiques, programmes, services et activités du Ministère, à élaborer des stratégies et à formuler des conseils en matière de communications des politiques, programmes et initiatives du Ministre et du Ministère, et à fournir divers services de communication.

Depuis quelques années, les activités et le mandat du Ministère, ainsi que ses rôles et responsabilités à l'égard de ses partenaires autochtones, ont connu des changements importants. Cette évolution s'est révélée très exigeante pour la fonction de communication. Elle oblige aussi à communiquer les nouvelles façons de fonctionner à une plus grande diversité de publics.

L'importance des communications dans la réalisation des objectifs du ministère — et même du gouvernement fédéral — s'est accentuée récemment. En effet, dans les dossiers qui concernent les Autochtones, le gouvernement a adopté une nouvelle approche axée sur une collaboration plus étroite et intégrée, notamment entre ministères.

En 1996, la Direction générale des communications de l'Administration centrale a reçu le mandat d'élaborer et de mettre en œuvre deux stratégies prioritaires pour le Ministre et le Ministère: l'éducation du public et la gestion des incidents. De plus, deux nouveaux rôles (la passation de marchés et les listes de distribution) ont été ajoutés à la Direction de la gestion des services de communications. Ces rôles ont des répercussions majeures sur le fonctionnement des régions et de l'Administration centrale et sur la manière de fonctionner en matière de communications. La réussite de toutes ces activités dépend entièrement de la disponibilité de capacités solides et spécialisées — en ressources humaines comme financières — dans les régions et à l'Administration centrale.

Justification : Étant donné les contraintes en matière de ressources financières et humaines, il faut procéder à un examen critique des diverses activités menées actuellement par les agents de communication. Le but est de veiller à ce que leur apport à l'organisation soit le plus efficace et le plus efficient possible.

Portée : La responsabilité de la fonction des communications dans son ensemble est partagée entre l'Administration centrale et les régions. Afin de fournir une perspective globale de la situation au Ministère, on demandera aux régions de participer à l'étude.

.../2

L'examen se déroulera à l'Administration centrale (Direction des communications stratégiques, de la planification et des relations publiques et Direction de la gestion des services de communications de la Direction générale des communications) ainsi que dans chacun des neuf services régionaux du Ministère, à Pétrole et gaz des Indiens du Canada (PGIC) et au Bureau fédéral de négociation des traités (BFNT).

Questions : L'examen aura pour but de répondre aux questions suivantes, auxquelles d'autres pourront s'ajouter :

- Quelle est la structure actuelle de la fonction des communications ministérielles à l'Administration centrale et dans les régions ?

  - Quels sont les produits et services actuels ?
  - Quelles sont les attentes des clients ?
  - Quelle est la structure de l'organisation ?
  - Les ressources correspondent-elles aux besoins ?
  - La structure et l'organisation des communications sont-elles de nature à répondre aux besoins de la clientèle ?
  - La structure concorde-t-elle avec la vision du MAINC ?
  - La structure concorde-t-elle avec la vision gouvernementale ?
  - Les modes de fonctionnement sont-ils uniformes ou compatibles dans l'ensemble de l'Administration centrale et dans les régions ?

- Quelle est la situation actuelle à la Direction générale des communications et dans les régions ?

  - Quelle est la charge de travail et comment est-elle répartie ?
  - Le personnel a-t-il les connaissances, les compétences et les outils nécessaires pour contribuer à l'atteinte des objectifs ministériels ?
  - La communication interne à la Direction générale et dans chaque région est-elle satisfaisante ?
  - La communication interne entre l'Administration centrale et les régions est-elle satisfaisante ?

- La Direction générale des communications et les régions sont-elles en position de relever les défis posés par la réorientation majeure de la culture de gestion du MAINC (transfert des responsabilités, partenariat, La Relève, initiative de leadership, gestion des risques) ?

- Comment pourrait-on mieux outiller la Direction générale des communications et les régions pour faire face aux nombreux défis qui se présentent à elles ? Par exemple :

- Comment peuvent-elles gérer et coordonner des projets et autres interactions ayant trait aux priorités du Ministre et aux exigences du Ministère et veiller à ce que ces projets et initiatives soient affectés et mis en œuvre convenablement ?

- Dans quelle mesure les pratiques, processus, politiques et procédures en matière de communication à l'Administration centrale et dans les régions sont-elles efficaces ?

- Comment la Direction générale des communications peut-elle concilier la nécessité de satisfaire la clientèle avec celle de se conformer aux politiques et normes préétablies ?

- De quelles capacités générales (y compris l'accès aux ressources appropriées) et de quelle expertise les responsables des communications à l'Administration centrale et dans les régions disposent-ils pour répondre aux demandes du Ministère et du Ministre ?

- Quelles autres capacités sont nécessaires ?

- Devrait-on apporter des améliorations structurelles pour permettre à la Direction générale des communications et aux régions de répondre et réagir de manière plus efficace aux besoins actuels et pour se préparer à répondre aux besoins futurs anticipés ?

Démarche : On propose d'adopter un processus d'examen fondé sur les principes de la consultation et de la participation combinés à des méthodes de recherche qualitative et quantitative en vue d'obtenir des résultats concrets et manifestes. Un gestionnaire de la vérification à la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne (DGÉVI) supervisera le projet et fera appel à une firme d'experts-conseils. La firme sera choisie par le gestionnaire de l'examen, de concert avec la Direction générale des communications.

L'examen comportera trois phases :

Planification et orientation

Cette phase consiste à établir le cadre du projet. Elle sert à préciser le mandat, les objectifs, la portée et les résultats attendus. Cette étape nécessite l'étude des organigrammes, une schématisation de la situation actuelle et une analyse rapide de l'environnement afin d'y déceler les attentes pour l'avenir concernant les services, les besoins de la clientèle, l'évolution des activités et la délégation.

.../4

Cette phase a pour objet de permettre à l'équipe d'examen de s'entendre sur l'orientation du projet et la méthodologie à adopter. Les membres de l'équipe préciseront la méthodologie, les méthodes qualitatives et quantitatives appropriées et la nature des échantillons s'il y a lieu afin de produire un plan d'activité.

Exécution de l'examen

Pendant cette deuxième phase, l'équipe exécute le plan élaboré précédemment. Il s'agit de mener des entrevues individuelles et des réunions de groupes, d'organiser des séances de discussion animées par un professionnel, d'étudier les dossiers et les processus et d'effectuer les autres opérations nécessaires de recherche et de collecte d'informations. Le personnel de la Direction générale des communications, ses clients et ses interlocuteurs régionaux participeront à cette phase.

Analyse

Une fois les informations recueillies, l'équipe d'examen analysera les données et répondra à des questions telles que :

- Quelle est la situation actuelle, par rapport à ce que nous devons accomplir ?
- Quelles sont les lacunes ?
- Comment peut-on combler les lacunes et améliorer la capacité de la Direction générale des communications à répondre aux besoins futurs : structure, niveau de ressources, combinaison optimale des ressources internes et externes, délégation ?
- Quelles sont les produits et services ainsi que les priorités clés et comment les ressources doivent-elles y être affectées ?
- Cette information sera présentée à un groupe de représentants à l'occasion d'un atelier national d'un ou deux jours animé par des animateurs de formation. Le groupe validera les données, formulera des recommandations et élaborera un cadre de plan de travail pour la mise en œuvre.

Rapport

Le but de cette étape est de regrouper toute l'information recueillies au cours de l'examen en un format concis, incluant les résultats de l'analyse et les recommandations et les changements structurels proposés, s'il y a lieu, ainsi que le plan de travail pour la mise en œuvre des recommandations.

Ressources : Le travail sera effectué à l'aide des ressources internes et d'experts-conseils. Les frais entraînés par la passation de contrat pour ce projet seront assumés à parts égales par la Direction générale des communications et la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne.

Coût : On estime les ressources contractuelles nécessaires à 70 000 $.

Échéancier : La planification et l'orientation débuteront en septembre 1997. Le projet devrait être terminé avant le 31 mars 1998.

Approuvé :

Gordon Shanks
Sous-ministre adjoint
Politiques et orientation stratégique
12 septembre 1997

Plan d'action

AUDIT AND EVALUATION / VÉRIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

PROJECT / PROJET : 97/22

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : **Examen de la fonction de communication**
REGION OR SECTOR / RÉGION OU SECTEUR : **Direction générale des communications**

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PREVUE DE MISE EN OEUVRE
1. Le directeur général des Communications devrait mettre en place des processus réguliers (à mettre en oeuvre une fois par année sous l'autorité de la haute direction) qui viseraient :		Le Plan de communication stratégique ministériel (1999-2000) et le processus connexe de rédaction ont pour objet :		
a) à confirmer et influencer les objectifs du gouvernement en matière de communications (p. ex. au moyen d'une combinaison de mécanismes interministériels renforcés, ainsi qu'en proposant des objectifs et stratégies de communications au Bureau du Conseil privé (BCP) / Cabinet du Premier Ministre (CPM);	24	a) influer sur les objectifs du gouvernement en matière de communications;	Directeur général, Communications (Directeur, Service des communications Directeur, Planification stratégique Directeur, Gestion des services de communications)	– Discours du Trône terminé; – Présentation spéciale sera organisée (nov.) – interministérielle sera organisée (déc.) 31 décembre 1999

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : **Examen de la fonction de communication**
REGION OR SECTOR / RÉGION OU SECTEUR : **Direction générale des communications**

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PREVUE DE MISE EN OEUVRE
b) à faire participer le personnel des communications, politiques et programmes à l'Administration centrale (y compris le Cabinet du Ministre) et dans les régions à la formulation des objectifs du MAINC en matière de communications, cela en tenant compte des priorités et objectifs généraux du Ministère ainsi que des priorités et objectifs généraux du gouvernement en matière de communications;	24	b) d'obtenir l'adhésion du personnel des communications à l'Administration centrale, dans les sections régionales des communications, du Cabinet du Ministre, des sous-ministres et de la haute direction aux objectifs de communication et aux messages y afférents. On a tenu et on continue de tenir des séances d'information et de planification pour le personnel des communications, des politiques et des programmes à l'Administration centrale, au Cabinet du Ministre et dans les régions concernant la formulation actuelle des objectifs et plans de communications généraux du MAINC et du gouvernement. Des demandes et échanges réguliers d'avis et d'information ont été observés.	Directeur général, Communications (Directeur, Planification stratégique)	Divers ateliers et présentations ont eu lieu à l'Administration centrale et dans différentes régions. 31 décembre 1999
c) à faire participer les partenaires et les clients à la formulation des objectifs de communication:	25	c) La mise en oeuvre a déjà débuté dans le cas des clients. Il faudra déterminer les mécanismes possibles et le niveau de participation des partenaires de l'extérieur du Ministère et du gouvernement. Activité en cours.	Directeur général, Communications (Directeur, Planification stratégique Directeur, Service des communications)	Processus établi 31 décembre 1999

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : **Examen de la fonction de communication**
REGION OR SECTOR / RÉGION OU SECTEUR : **Direction générale des communications**

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PREVUE DE MISE EN OEUVRE
1. Suite ...				
d) à approuver, promulguer et rendre opérationnels les priorités et objectifs du Ministère en matière de communications;	25	d) Séries de présentations à l'Administration centrale et dans les régions: comptes-rendus du Comité des questions de communications.	Directeur général, Communications	Complété 30 septembre 1999
e) à évaluer les résultats au regard des priorités et objectifs convenus, en collaboration avec les partenaires, et suivant les critères convenus;	25	e) Évaluer l'atteinte des buts convenus en collaboration avec les partenaires. Activité en cours.	Directeur général, Communications (Directeur, Planification stratégique Directeur, Service des communications)	Processus établi 31 décembre 1999
f) à établir le fondement d'une évaluation annuelle de la contribution du personnel engagé dans la fonction de communication à l'égard des objectifs de communication du Ministère.	25	f) Évaluation du milieu de travail à la Direction générale des communications entreprise à l'été de 1999. Un groupe de travail conjoint de la direction et du personnel rédige présentement un plan d'action.	Directeur général, Communications	1er avril 2000

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : **Examen de la fonction de communication**
REGION OR SECTOR / RÉGION OU SECTEUR : **Direction générale des communications**

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PREVUE DE MISE EN OEUVRE
2. Le directeur général des Communications, en collaboration avec la haute direction et le Cabinet du Ministre, devrait fixer à l'égard des différents secteurs d'activités des priorités clairement reliées aux objectifs du Ministère en matière de communications.	31	Le directeur général a amorcé une réorganisation de la Direction générale, un resserrement du suivi des communications internes, des relations avec les médias et des nouveaux enjeux, la création d'une Direction de la planification stratégique et une restructuration des sections de la Direction des opérations afin d'assurer un meilleur appui aux priorités ministérielles par la gestion des communications horizontales.	Directeur général, Communications	Complété 30 juin 1999

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : **Examen de la fonction de communication**
REGION OR SECTOR / RÉGION OU SECTEUR : **Direction générale des communications**

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN OEUVRE
3. Le directeur général des Communications devrait revoir le mandat de la Direction générale en ce qui a trait à la gestion des contrats, au site Web et à la gestion des incidents afin de déterminer si ces secteurs d'activités conviennent pour la Direction générale ou s'ils devraient être transférés ailleurs.	31	Dans la dernière année, la Direction générale des communications a amélioré notre service interne de gestion des marchés, ce qui est important compte tenu que TPSGC a commencé à se décharger de la responsabilité de l'impartition des activités de communications et à déléguer aux ministères le pouvoir de passer des marchés de services de communications de faible valeur. Les Services des marchés du MAINC ne veulent pas prendre ce travail en charge parce qu'il requiert des connaissances spécialisées et apporte beaucoup de demandes urgentes faites à la dernière minute. TPSGC a récemment fait observer que l'affectation d'un agent de gestion des marchés à la Direction générale des communications est une excellente idée et que toutes les directions générales des communications devraient en avoir. On examinera plus à fond la gestion du site Web, mais on sait déjà qu'il fonctionne bien et suscite de bonnes interactions entre les Services ministériels et les Communications.	Directeur, Gestion des services de communications	30 novembre 2000
		On redéfinit présentement le rôle de la Direction générale des communications dans le suivi des nouveaux enjeux. Le Cabinet du sous-ministre et le Secrétariat du Ministère participent tous deux à l'examen. On élabore une nouvelle approche qui sera soumise à l'examen des cadres supérieurs.	Directeur, Service des communications	30 novembre 1999

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : **Examen de la fonction de communication**
REGION OR SECTOR / RÉGION OU SECTEUR : **Direction générale des communications**

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PREVUE DE MISE EN OEUVRE
4 Le directeur général des Communications, en consultation ou en collaboration avec les programmes à l'Administration centrale et dans les régions de même qu'avec les partenaires autochtones et du Nord, devrait définir une vision claire de la fonction d'éducation du public, assortie d'objectifs, de processus de planification et d'évaluation, de priorités et critères pour l'affectation des ressources et de mécanismes connexes de mise en oeuvre et de coordination.	31	On a mis sur pied un comité d'éducation du public sur les questions autochtones qui est formé d'Autochtones, de résidents du Nord et de non-Autochtones et qui prendra part à l'élaboration d'une vision de la fonction d'éducation du public. Des employés de l'Administration centrale et des régions participent à la planification, à l'approbation et à la mise en oeuvre des programmes d'éducation du public. Le directeur général des Communications et le directeur de la Planification stratégique cherchent activement des ressources humaines et financières pour poursuivre l'élaboration des programmes. Il reste à trouver du financement dans le cadre de *Rassembler nos forces* pour les évaluations de l'éducation du public à la fin du présent exercice, de même que de nouvelles sources de financement.	Directeur, Planification stratégique	Le directeur, Planification stratégique, effectuera un examen de la fonction d'éducation du public et de ses ressources humaines et financières durant l'hiver 1999-2000 et présentera un plan. 30 juin 2000

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : **Examen de la fonction de communication**
REGION OR SECTOR / RÉGION OU SECTEUR : **Direction générale des communications**

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PREVUE DE MISE EN OEUVRE
5. Le directeur général des Communications devrait élaborer une stratégie, assortie d'une documentation d'accompagnement, afin de diffuser activement l'information sur les rôles que remplit et les services que fournit la fonction de communication auprès des partenaires et intervenants tels le Ministère, les nations autochtones et les résidents du Nord, en mettant l'accent sur la gamme complète des services, sur l'importance d'une collaboration opportune et efficace à la planification des communications, et enfin sur les protocoles et procédures fondamentaux de soutien de partenariats efficaces. Il conviendrait d'étayer cette documentation d'exemples clairs et concrets de réussites et de bons résultats, et d'y préciser les ingrédients clés d'un partenariat réussi dans la planification et la conception des communications.	43	On a préparé des présentations sur les rôles des Communications et les services offerts. On établit actuellement le calendrier des présentations dans les secteurs et les régions, et on planifie l'élaboration des protocoles et procédures. L'étape suivante consistera à adapter la documentation pour les partenaires autochtones. On recueille de l'information sur des réussites en matière de partenariats en communications, avec l'aide des bureaux régionaux. Cette information servira de référence au moment de définir les critères à respecter pour assurer la création de partenariats réussis.	Directeur général, Communications (Directeur, Service des communications Directeur, Planification stratégique Directeur, Gestion des services de communications)	31 mars 2000
6. Le directeur général des Communications, en consultation avec les régions, devrait offrir davantage de possibilités d'interaction personnelle entre les employés de l'Administration centrale et ceux des régions, afin de leur permettre d'échanger de l'information sur leur expérience et leur expertise.	43	En cours de mise en oeuvre. Les régions participent chaque quinzaine à des téléconférences, et chaque trimestre à des réunions sur les communications et des ateliers sur des questions ou protocoles particuliers. Les régions aussi bien que l'Administration centrale cherchent des moyens d'inclure dans leurs plans de formation des échanges d'employés. Activité en cours.	Directeur, Service des communications	Processus établi 31 décembre 1999

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : **Examen de la fonction de communication**
REGION OR SECTOR / RÉGION OU SECTEUR : **Direction générale des communications**

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PREVUE DE MISE EN OEUVRE
7. Le directeur général des Communications, en consultation avec les programmes à l'Administration centrale et dans les régions, devrait clarifier les rôles et responsabilités du personnel des communications et des programmes à l'Administration centrale et dans les régions en ce qui a trait à la prestation de la fonction de communication au MAINC.	43	Élaborer des protocoles de communications en collaboration avec tous les bureaux régionaux et tous les secteurs.	Directeur, Service des communications	31 juillet 2000 Des protocoles furent développés dans les bureaux régionaux de l'Ontario et des T.N.-O ainsi que dans le secteur des Revendications et gouvernement indien en date du 21 octobre 1999.
8. Le directeur général des Communications, en consultation avec les programmes à l'Administration centrale et dans les régions, de même qu'avec les partenaires autochtones, devrait clarifier les rapports avec les organismes et interlocuteurs autochtones, notamment en ce qui concerne la notion de « partenariat » dans le contexte du mandat en matière de communications. Cela supposerait notamment de s'entendre au sujet des domaines de collaboration et des domaines d'autonomie.	43	La Direction générale des communications participera à la définition et la clarification des relations de « partenariat » avec les organisations et intervenants autochtones. Cela ne pourra toutefois se faire en l'absence d'un cadre global pour le MAINC, cadre qui reste à élaborer.	Directeur, Planification stratégique	31 décembre 2000

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : **Examen de la fonction de communication**
REGION OR SECTOR / RÉGION OU SECTEUR : **Direction générale des communications**

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PREVUE DE MISE EN OEUVRE
9. Le directeur général des Communications, en consultation avec les régions, devrait élaborer une stratégie de formation et de perfectionnement à plus long terme qui combinerait des approches officielles et non officielles et inclurait des rotations de personnel à l'intérieur de l'Administration centrale et des régions et entre celles-ci.	47	Le directeur général s'est engagé auprès du personnel de la Direction générale et des gestionnaires régionaux des communications à faire l'inventaire des cours pertinents pour les agents de communications du Ministère et à tenir à jour l'information à ce sujet. Sera en outre réalisé, en collaboration avec l'Équipe de soutien du leadership et de l'apprentissage, un sondage sur les besoins en formation. Le directeur général siège à un comité des Communications du BCP qui élaborera des cours de formation (sur les sondages, par exemple) à l'intention des agents de communications du Gouvernement du Canada.	Directeur général, Communications	31 mars 2000
10. Le directeur général des Communications devrait s'assurer que la stratégie à long terme tient compte du besoin croissant de soumettre à une gestion les relations avec les partenaires et les autres ministères en matière de communications.	47	Le directeur, Planification stratégique, a proposé de créer des postes de gestionnaire dont les titulaires auraient pour mandat d'établir et maintenir des relations dans les domaines suivants : relations avec les Autochtones; relations internes au MAINC et dans les autres ministères; relations et partenariats avec le secteur privé et les provinces. La création de ces postes supposera une collaboration entre Politiques et Orientation stratégique (POS) et les Ressources humaines.	Directeur, Planification stratégique	31 décembre 2000

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : **Examen de la fonction de communication**
REGION OR SECTOR / RÉGION OU SECTEUR : **Direction générale des communications**

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PREVUE DE MISE EN OEUVRE
11. Les directeurs généraux régionaux, en collaboration avec le directeur général des Communications, devraient définir les exigences associées aux postes dans le domaine des communications dans les régions, cela en tenant compte non seulement de la nécessité de bonnes compétences générales en communications, mais également des compétences requises pour prendre en compte la situation particulière au niveau local.	47	Dans le contexte des activités à entreprendre en réponse à la recommandation n° 9, le directeur général des Communications rencontrera personnellement chaque directeur général régional pour déterminer avec lui les exigences propres à sa région en ce qui a trait aux postes dans le domaine des communications.	Directeur général, Communications	31 mars 2000
12. Le directeur général des Communications devrait établir des mécanismes pour faire participer, sur une base régulière, le personnel des communications et des gestionnaires et interlocuteurs d'autres ministères aux processus de planification, de coordination et d'évaluation, conformément à un engagement au regard des partenariats et du partage des responsabilités dans le domaine des communications au sein du Ministère et du gouvernement fédéral.	51	La Direction générale des communications publie deux rapports annuels. Chaque année, elle met à jour le Manuel des produits, pratiques et procédures des communications, qu'elle distribue à tous les agents de communications du Ministère. Le Manuel fournit des instructions relativement à une approche uniforme des communications ministérielles, et il expose les lignes directrices pour l'ensemble du gouvernement concernant la publicité, l'édition, les langues officielles et l'uniformité de la présentation. La Direction générale a également distribué l'an dernier à tous les employés du Ministère un « rapport annuel » qui décrit les grandes réalisations de l'année et donne un aperçu de la façon dont le personnel du Ministère peut contribuer au soutien des Communications (voir également la réponse à la recommandation n° 1).	Directeur général, Communications	Complété 30 septembre 1999

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : **Examen de la fonction de communication**
REGION OR SECTOR / RÉGION OU SECTEUR : **Direction générale des communications**

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PREVUE DE MISE EN OEUVRE
13. Le directeur général des Communications devrait simplifier les processus d'approbation des produits génériques suivants : communiqués de presse, discours, notes pour les allocutions, publications de routine sur des sujets non controversés qui ne concernent pas directement le Ministre.	51	On examine actuellement le processus d'approbation dans le cadre du projet de « solution de rechange aux communiqués de presse » dont le comité des questions de communications a débattu en septembre 1999. Sont également visées ici les préoccupations soulevées aux recommandations n^{os} 14, 15 et 16.	Directeur, Service des communications	30 novembre 1999
14. Le directeur général des Communications devrait envisager d'autoriser les régions à diffuser leurs propres communiqués de presse dans les situations où le Ministre n'est pas directement concerné (financement des activités communautaires courantes, etc.), là où la couverture médiatique se fait traditionnellement au niveau local plutôt que de façon très visible, au niveau régional ou national.	51	Voir la recommandation n° 13.	Directeur, Service des communications	30 novembre 1999
15. Le directeur général des Communications devrait encourager les régions à tenir plus souvent des séances d'information non officielles à l'intention des médias locaux, ce qui éliminerait la nécessité de produire de si nombreux communiqués de presse et favoriserait l'établissement de rapports plus étroits avec les médias de même qu'une approche plus personnalisée et moins bureaucratique des relations proactives avec les médias.	51	Voir la recommandation n° 13.	Directeur, Service des communications	30 novembre 1999

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : **Examen de la fonction de communication**
REGION OR SECTOR / RÉGION OU SECTEUR : **Direction générale des communications**

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PREVUE DE MISE EN OEUVRE
16. Le directeur général des Communications devrait clarifier à l'avance la portée et les cadres d'approbation de tous les produits et activités de communications préparés de concert avec les partenaires autochtones.	51	Voir la recommandation n° 13.	Directeur, Service des communications	30 novembre 1999
17. Le directeur général des Communications devrait faire réaliser, en consultation avec les régions, des recherches proactives plus méthodiques faisant appel par exemple à des groupes de discussion formés de représentants de groupes cibles, avant d'élaborer des produits, messages et approches en matière de communications ou d'y mettre la dernière main.	51	On réalise actuellement d'importantes recherches, sous la forme de sondages, d'essais auprès de groupes de discussion et de participation à un sondage commun à l'appui des produits de communications et de la planification des communications. Les résultats ont eu une incidence marquée sur la planification des communications. De telles activités sont coûteuses, et elles sont actuellement gérées sur le plan financier sans que le Ministère se soit engagé à fournir un financement continu. Activité en cours.	Directeur, Planification stratégique	En cours tel que mentionné dans le Plan stratégique annuel des communications. Processus établi 31 décembre 1999

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : **Examen de la fonction de communication**
REGION OR SECTOR / RÉGION OU SECTEUR : **Direction générale des communications**

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PREVUE DE MISE EN OEUVRE
18. Le directeur général des Communications devrait incorporer aux programmes de communications des critères ou cadres d'évaluation qui permettraient de déterminer leur incidence, l'utilisation des ressources et l'efficacité par rapport aux coûts.	51	Une fois que la Direction générale des communications aura complété son effectif, et si elle obtient les ressources nécessaires, elle entreprendra des évaluations plus détaillées des programmes de communications.	Directeur, Gestion des services de communications	À être révisé après un an. 31 décembre 2000
19. Le directeur général des Communications devrait engager des discussions avec le sous-ministre adjoint, Politiques et Orientation stratégique, et avec d'autres SMA, au sujet de la possibilité de faire relever le directeur général des Communications directement du Sous-ministre.	57	Le Directeur générale se livrera à une évaluation de son rapport hiérarchique avec le sous-ministre adjoint, Politiques et Orientation stratégique. Bien qu'il existe présentement un lien hiérarchique officiel entre les deux postes, le directeur général travaille dans un environnement matriciel, rendant compte pour tout dossier donné au sous-ministre adjoint principal, au sous-ministre adjoint et au sous-ministre. En outre, il fournit des services de communications directement aux autres SMA et aux directeurs généraux régionaux, indépendamment du sous-ministre adjoint principal, POS.	Directeur général, Communications	31 décembre 1999

AUDIT AND EVALUATION / VÉRIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT / PROJET : 97/22

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : Examen de la fonction de communication
REGION OR SECTOR / RÉGION OU SECTEUR : Direction générale des communications

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PREVUE DE MISE EN OEUVRE
20. Le directeur général des Communications devrait suggérer à la haute direction d'adopter une exigence suivant laquelle toutes les propositions concernant la création ou l'élargissement de programmes, de projets et d'initiatives semblables devraient être accompagnées d'une estimation de la demande de ressources en communications et, au besoin, d'une détermination de la source de fonds supplémentaires.	57	Sous l'autorité du directeur général, Communications, on prépare actuellement à l'intention du comité des questions de communications et des groupes de gestion sectoriels et régionaux un document d'information qui complétera le récent « rapport annuel » et décrira les services et produits de communications ainsi que les exigences et processus budgétaires connexes. En outre, le directeur général, Communications, et le SMA, Services ministériels, discutent d'une approche suivant laquelle les Communications seraient financées au moyen des affectations initiales du Ministère à compter de l'exercice 2000-2001.	Directeur général, Communications	31 janvier 2000